

Vergaderjaar 2007–2008

31 007

Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen

Nr. 13

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 4 april 2008

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft de commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd over haar eindrapport d.d. 13 februari 2008 «Tijd voor Onderwijs» (Kamerstuk 31 007, nr. 6).

De commissie heeft deze vragen beantwoord bij brief van 4 april 2008. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van de Camp

De adjunct-griffier van de commissie,
La Rocca

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), voorzitter, Depla (PvdA), Slob (CU), Remkes (VVD), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Dijk (CDA), Aptroot (VVD), Leerdam (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Abel (SP), Van Leeuwen (SP), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Van Dijk (SP), Besselink (PvdA), De Rooij (SP), Ouwehand (PvdD) en Dibi (GL).

Piv. leden: Van der Staaij (SGP), Ferrier (CDA), Gill'ard (PvdA), Anker (CU), Van Miltenburg (VVD), Atsma (CDA), Sterk (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Dijken (PvdA), Hamer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Bommel (SP), Gesthuizen (SP), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Ten Broeke (VVD), Leijten (SP), Bouchibti (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Peters (GL).

Algemeen

1

Wanneer is er volgens de commissie sprake van een onderwijsvernieuwing?

De commissie maakt onderscheid in drie type onderwijsvernieuwingen. In opdracht van de Kamer heeft de commissie gekeken naar de onderwijsvernieuwingen basisvorming, tweede fase en het nieuwe leren. Daaraan heeft de Kamer, op voorstel van de commissie, het vmbo toegevoegd. Kenmerkend voor de onderwijsvernieuwingen basisvorming, tweede fase en vmbo is dat het beleidsvoornemens betreffen die geïnitieerd zijn vanuit het ministerie van OCW, en veranderingen zijn die betrekking hebben op meerdere aspecten: het onderwijsaanbod wordt hervormd waarbij zowel de onderwijshoud als de didactiek aan bod komen. Tegelijkertijd kennen deze operaties forse organisatorische en personele consequenties. Het verschil tussen de drie onderwijsvernieuwingsoperaties van de jaren negentig en het nieuwe leren daarentegen is dat laatstgenoemde niet uit landelijk beleid voortvloeit, maar is ontstaan vanuit ontwikkelingen in het onderwijsveld. De commissie ziet dit daarom als een tweede type onderwijsvernieuwing. Het derde en laatste type dat de commissie onderscheidt betreft de vernieuwing en innovatie in het onderwijs die door vakverenigingen en docenten vanuit hun professionaliteit bij de uitvoering van het werk continu doorgevoerd dient te worden.

2

Wat was de reden voor uitbesteding van de beleidsanalyse aan het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)?

Een belangrijke reden om het SCP te verzoeken de beleidsanalyse uit te voeren is dat het SCP al vele jaren aandacht schenkt aan ontwikkelingen in het onderwijs(beleid) in relatie tot maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het Sociaal en Cultureel Rapport en in de Sociale Staat van Nederland. Daarnaast is in het verleden verschillende keren gepubliceerd over bijvoorbeeld de schaalvergroting in het onderwijs en over de positie van verschillende doelgroepen in het onderwijs. Op deze ontwikkelingen in de (maatschappelijke) context van de onderwijsvernieuwingen is op verzoek van de commissie uitvoerig ingegaan in het SCP-deelonderzoek. Naar de mening van de commissie geeft het SCP in beschouwingen over onderwijsvernieuwingen en onderwijsbeleid een zo breed mogelijk overzicht van hetgeen er bekend is over het betreffende onderwerp. Het beperkt zich daarbij niet tot het eigen onderzoek. Dat is ook in de SCP-deelstudie ten behoeve van het parlementaire onderzoek gebeurd.

Basisvorming

3

Waarom is in de analyse van de basisvorming geen aandacht besteed aan de veranderende onderwijspopulatie, waaronder een steeds grotere groep kinderen met grote taalachterstand?

De veranderende onderwijspopulatie heeft invloed gehad op de drie onderzochte onderwijsvernieuwingen. Deze maatschappelijke context wordt beschreven in het deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Kamerstuk 31 007, nr. 7, deel A.1.2.). Daaruit blijkt overigens dat de omvang van de groep achterstandsleerlingen in het basisonderwijs de afgelopen jaren (1993–2005) is afgenomen. In hoofdstuk 5 van het eindrapport wordt op basis van de casusbeschrijvingen uit hoofdstuk 2 en de deelonderzoeken een analyse gemaakt van de drie onderwijs-

vernieuwingen gestructureerd naar de verschillende fase van de beleids-cyclus. Daarin wordt in conclusie 1 ook aandacht besteed aan de veranderende onderwijspopulatie (zie p. 128). In hoofdstuk 2 van het eindrapport van de commissie wordt de veranderende onderwijspopulatie met name bij het vmbo beschreven, omdat dit een directe aanleiding was voor de invoering van het vmbo. Dit was niet een directe aanleiding voor de invoering van de basisvorming. De invoering van de basisvorming was met name ingegeven door politiek-ideologische overwegingen, waarbij het bevorderen van gelijkheid en tegengaan van vroegtijdige selectie centraal stond. De invloed van de veranderende onderwijspopulatie doet zich daar vooral voor bij de invoering en wordt beschreven op pagina 34.

4

Deelt de commissie de opvatting dat dé basisvorming, hét vmbo en dé tweede fase niet bestaan omdat scholen afzonderlijk vaak op geheel eigen wijze invulling hebben gegeven aan de onderwijsvernieuwingen?

Neen. De commissie erkent wel dat scholen verschillend invulling geven aan de basisvorming, de tweede fase en het vmbo. Daarbij wijst de commissie er op dat dit ten dele voort vloeit uit de geboden wettelijke beleidsvrijheid voor scholen, zoals voor de pedagogisch-didactische praktijk en overige aspecten van het schoolklimaat.

5

Heeft de regering, naar oordeel van de commissie, bij monde van minister Deetman in 1983 de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een opdracht tot onderzoek gegeven waarvan de uitkomst bij voorbaat vaststond?

Voor zover de commissie bekend is, heeft de regering de onafhankelijke WRR een advies gevraagd over de wenselijke inhoud, duur en structuur van de basisvorming. Duidelijk is dus wel dat in de opdracht besloten lag dat er een basisvorming moest komen. Zie onder meer in de verslagen van de openbare hoorzittingen (Kamerstuk 31 007, nr. 10) het verslag van het gesprek met de heer Schuyt (p. 19–20) en de heer Deetman (p. 484–485).

6

Kunt u toelichten waarom kerndoelen alleen functioneel zijn als ze concreet zijn, maar vanwege de vrijheid van onderwijs dan niet legitiem zouden zijn? Wat betekent dit voor de aanbeveling om te komen tot leerstandaarden en canonisering?

Deze stelling vloeit ondermeer voort uit de analyse van de politieke standpunten tijdens het mondeling overleg over de kerndoelen in mei 1991, zoals weergegeven in het deelonderzoek van de hoogleraren Onderwijsrecht (Kamerstuk 31 007, nr. 8, p. 42–43). De hoogleraren Zoontjens en Mentink stellen dat in feite sprake was van een fundamenteel dilemma. In het deelonderzoek van het SCP komt mevrouw Bronneman tot eenzelfde constatering over het bestaande dilemma (concreetheid versus vrijheid van onderwijs), mede op basis van het negatieve advies van de Onderwijsraad over de eerste generatie kerndoelen (Kamerstuk 31 007, nr. 7, p. 70). De Commissie Herziening Eindtermen constateerde zelf ook dat de globalisering ten koste ging van de functionaliteit. Ze achtte globaal geformuleerde kerndoelen echter verantwoord, indien dit gecombineerd zou worden met voorschriften van procedurele aard, bijvoorbeeld in de vorm van een wettelijk verplicht schoolwerkplan, waarin scholen de onderwijs- en vormingsdoelen vastleggen, en in het laten ontwikkelen van voorbeeldmateriaal, uitwerkingsvarianten en dergelijke. In de commissie is unanimitieit over de noodzaak om te komen tot leerstandaarden die

preciezer aangeven wat beheersing van de basisvaardigheden inhoudt. Ten aanzien van canonisering merkt de commissie op dat deze niet haaks staat op de vrijheid van onderwijs. Bij canonisering wordt niet het hele curriculum ingevuld en blijft er voldoende vrijheid bestaan om als school de kennis in bepaalde context te plaatsen. Van belang is dat gezamenlijk wordt vastgesteld wat de gedeelde kennis over een bepaald vakgebied moet zijn. Daarbij gaat de commissie ervan uit dat deze gedeelde kennis ook in de afsluitende toetsen en examens aan de orde komt. Over de kerndoelen is de commissie van mening dat deze kritisch beschouwd dienen te worden op focus (zijn ze niet te breed geformuleerd), op doorlopende leerlijnen (tussendoelen) en op mate van concreetheid. De commissie verwacht dat deze benadering zal leiden tot een fundamentele bezinning op de kerndoelen.

7

Waarom is in beide Kamers niet gesproken over de landelijke eindtoetsen in relatie tot de globale kerndoelen, terwijl in het eindrapport wordt aangegeven dat er een spanning zou kunnen bestaan tussen de vaststelling van kerndoelen en de vrijheid van onderwijs?

Het is opmerkelijk dat in het parlement destijds nadrukkelijk standpunten zijn gewisseld over de noodzaak van het al of niet globaal formuleren van kerndoelen, op één of meerdere niveaus, maar dat geen afstand werd genomen van het voornemen de opgaven voor de afsluitende toetsen basisvorming centraal – door de minister – te laten vaststellen. De hoogleraren Onderwijsrecht stellen in hun deelonderzoek (Kamerstuk 31 007, nr. 8, p. 43) dat beide Kamers het voorstel in het WRR-rapport «Basisvorming» om de basisvorming af te sluiten met een toets, stellig volgen, terwijl de WRR toen nog uitging van de invoering van preciezere eindtermen op meerdere niveaus. Het «waarom» is moeilijk te achterhalen.

8

Wat was de beoogde status van het getuigschrift van de basisvorming?

In de memorie van antwoord op de vragen van de fracties op het wetsvoorstel basisvorming (Kamerstuk, 20 381, nr. 8), wordt het volgende gesteld over het getuigschrift: «De waarde die de maatschappij toekent aan het getuigschrift, zal onder meer afhangen van de prestaties van de desbetreffende leerling in het vervolgonderwijs. Voorop staat immers dat de basisvorming niet bedoeld is als eindonderwijs, maar dat doorstroming naar andere opleidingen gewenst is. ... Een leerling die de school verlaat, ontvangt naast een diploma – als geen diploma kan worden uitgereikt, ontvangt hij of zij een verklaring – een getuigschrift waarin in elk geval wordt vermeld op welk niveau de eindtermen gedurende de periode van basisvorming zijn behaald. Het recht van de leerling op een getuigschrift is neergelegd in artikel 31 van het wetsvoorstel. Leerlingen die na vijf jaar niet alle vakken op het algemeen niveau kunnen afsluiten, ontvangen een getuigschrift waarvan in ieder geval wordt vermeld voor welke vakken de eindtermen zijn behaald en op welk niveau. Daarbij wordt thans niet overwogen een certificatenregeling te maken.» In het regeerakkoord 1989 (Kamerstuk, 21 132, nr. 8) wordt het volgende gesteld: «Het geheel van toetsresultaten vormde voor de leerling het getuigschrift basisvorming. Van het getuigschrift op zich zal geen doorstromingsbepalende werking uitgaan naar het vervolgonderwijs.»

9

Zowel bij de basisvorming als bij tweede fase is er door de Kamer gepleit voor extra uren ten behoeve van bijscholing van docenten. Wat hebben

schoolbesturen gedaan met het extra geld dat hierdoor bij de tweede fase gekomen is?

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre inzicht verkregen kan worden in de bestedingen van de middelen door scholen. Het merendeel van de gelden die in het kader van onderwijsvernieuwingen zijn verstrekt, zijn niet-geoormerkte aanvullende subsidies. Dat houdt in dat het schoolbestuur kan besluiten deze gelden voor andere bestemmingen te gebruiken dan voor onderwijsvernieuwing. Over de besteding van deze gelden hoeven de scholen ook geen specifieke verantwoording af te leggen. De nascholing was tot en met 2002 geoormerkt. Voor deze bedragen bestaan dus waarborgen dat zij besteed zijn aan het doel waarvoor ze ter beschikking zijn gesteld. Vanaf 2001 werd de besteding niet meer gecontroleerd. Daarnaast zijn voor de tweede fase door het ministerie van OCW voor de omscholing in de nieuwe vakken (anw, cvk, informatica, filosofie) via regelingen gelden beschikbaar gesteld aan de scholen. Op basis van deze regelingen ontvingen de scholen een vergoeding per deelnemer aan de desbetreffende omscholingscursus. Een bewijs van inschrijving was voorwaarde voor deze subsidie. Met andere woorden, de omscholingsgeldten voor de tweede fase, circa € 5 miljoen over de periode 1997–2000, zijn naar alle waarschijnlijkheid door de scholen ook hieraan besteed (zie ook Kamerstuk 31 007, nrs. 11–12, p. 77–78 en tabel 24, p. 90).

10

In hoeverre beschouwt de commissie het Procesmanagement Basisvorming als een pleitbezorger van het «nieuwe leren»? In hoeverre verschilt de aanpak van het Procesmanagement Basisvorming in deze met die van de Stuurgroep Tweede Fase?

Het Procesmanagement Basisvorming heeft in 1992 een plan van aanpak uitgebracht, waarin een gedetailleerdere invulling wordt gegeven aan de basisvorming, de kerndoelen en de voorgestelde didactische aanpak. Het geïntroduceerde didactische model van Toepassing, Vaardigheid en Samenhang paste in het zoeken naar alternatieven voor het traditionele onderwijs. De beschrijving die de commissie van het nieuwe leren op p. 93 van het eindrapport geeft vertoont duidelijke overeenkomsten. De adviserende Stuurgroep Tweede Fase en het Procesmanagement voortgezet onderwijs (PMVO) waren nog weer iets sterker gericht op aanpassing van het onderwijs aan nieuwe didactische inzichten. Het PMVO stelt zich tot doel het studiehuis te introduceren in het gehele voortgezet onderwijs omdat «op alle niveaus en in alle schoolsoorten in het voortgezet onderwijs is het van belang dat er meer recht wordt gedaan aan het leren van de leerling». De commissie heeft méér signalen ontvangen over de impliciet dwingende aanpak van het PMVO dan van het Procesmanagement Basisvorming. In die zin lijkt er sprake te zijn van een verschil in aanpak.

11

Wat is het effect van scholengemeenschapsvorming? Waarom is de commissie daar negatief over? Wat zijn de mogelijkheden binnen het huidige wettelijk kader om fusies te beperken, dan wel terug te draaien?

Voor de vorming van scholengemeenschappen bestonden destijds drie belangrijke redenen: het tegengaan van het sluiten van lbo-scholen wegens dalende leerlingenaantallen, het creëren van een zekere schaal opdat het geven van 15 vakken mogelijk werd, en het creëren van meer mogelijkheden voor uitstel van studie- en beroepskeuze doordat men binnen een school van schoolsoort kon wisselen. Sinds 1991 is het aantal zelfstandige scholen praktisch gehalveerd en is het aantal sterk scholenge-

meenschappen toegenomen. Gestimuleerd door groeiende leerlingenaantallen, de vraag van ouders en de voorkeur van leerkrachten voor homogene groepen, stappen scholen steeds meer over van heterogene (veelal dakpansgewijze) naar homogene brugklassen. Het effect van de stimulering van scholengemeensvorming was daarom vaak tegengesteld, en dit had mogelijk kunnen worden voorzien. In de loop der jaren is de voorkeur steeds meer uitgegaan naar scholen met een overzichtelijke schoolpopulatie in kleinere scholen of in deelvestigingen van grotere scholen. De Kamer heeft onlangs het wetsvoorstel Voorzieningenplanning behandeld (Kamerstuk 31 310) waarin onder meer de procedures voor het vormen van een nevenvestiging worden vereenvoudigd.

12

De commissie constateert dat de basisvorming op de meeste scholen beleidsarm is ingevoerd en «dat de aandacht voor de vaardigheden uit de pre-ambule van de kerndoelen hierbij is achtergebleven.» Is daarmee aangetoond dat de steeds grotere bemoeienis met de voorgestelde didactische aanpak (Toepassing, Vaardigheden en Samenhang) door het Procesmanagement Basisvorming en de onderwijsinspectie een beperkte invloed heeft gehad?

Scholen verschilden in de wijze waarop zij de basisvorming gestalte gaven. Op sommige scholen ging men enthousiast van start en werd de basisvorming beleidsrijk ingevoerd. Zo hielden leraren, met name in het vbo, zich wel degelijk bezig met de vraag wat basisvorming en TVS voor hun vak betekenden (Bron: verslag van het openbaar gesprek met de heer Cosijn), daar waar schoolleiders veel drukker waren met andere zaken, zoals fusies en de voorbereiding op de lumpsumbekostiging (formatie-budgetsysteem). Op andere scholen voerde men slechts de wettelijke bepalingen in technische en formele zin in, zonder vorm te geven aan de didactische karakteristieken van de basisvorming (TVS). De commissie signaleert het bestaan van een complex van «derden» rond de school heen, die doordrongen waren van de juistheid van een bepaalde didactische opvatting. Het betreft hier zowel het Procesmanagement Basisvorming en de onderwijsinspectie, alsook de landelijke pedagogische centra en educatieve uitgeverijen. Desalniettemin waren er scholen die zich daaraan onttrokken en de basisvorming «beleidsarm» invoerden.

13

Kan de commissie toelichten hoe met de basisvorming de teloorgang van de brugklas ingang is gezet? Wat is hierdoor verloren gegaan?

Dit citaat betreft de mening van de heer Schlüssler. Hij gaf in het openbare gesprek aan dat de succesvolle scholengemeenschapsvorming ten koste ging van de brugklas. Daarmee doelde hij op het feit dat de gecombineerde klassen, de zogenoemde dakpanklassen al snel veranderden in categorale klassen, gestimuleerd door groeiende leerlingenaantallen, de vraag van ouders en de voorkeur van leerkrachten voor homogene groepen.

14

Waarom zouden de bezwaren die veroorzaakten dat de basisvormingstoets er in de praktijk nooit is gekomen nu niet meer gelden, wanneer het gaat om uw advies van een toets voor groep 3 en 8? Wat is de reden waarom ondanks de mislukte poging bij de basisvorming de commissie dit toch aanbeveelt?

De basisvormingstoets was een toets waarbij alle kinderen getoetst werden in de 14 vakken van de basisvorming (met per vak verschillende toetsonderdelen) om daarmee te onderzoeken in hoeverre leerlingen de

kerndoelen beheersten. Dit betekende een enorme toetslast voor scholen, hetgeen op veel bezwaren stuitte. Ook het feit dat de toets op één niveau werd afgenomen leverde veel kritiek op. Voor een begin- en eindtoets zullen deze bezwaren, gezien zowel het doel van de toetsen, de (beperkte) onderdelen van het curriculum waar de toetsen voor gelden, alsook de vorm, in de ogen van de commissie niet rijzen. Voorts brengt de commissie naar voren dat het al een langdurig gebruik is dat het basisonderwijs wordt afgesloten door een eindtoets in groep 8. Aangezien het aantal basisscholen dat een eindtoets (op vrijwillige basis) afneemt de afgelopen jaren zodanig is gestegen dat er bijna sprake is van een landelijke dekkinggraad (ca. 85% van de basisscholen), worden de gegevens ook gebruikt voor andere doeleinden dan louter voor een leerling-advies voor het vervolgonderwijs. Dit heeft echter ook het effect dat scholen zwakke leerlingen soms niet aan de eindtoets laten deelnemen, omdat men bang is dat dit het oordeel over de toetsuitslagen van de school als geheel negatief beïnvloed. Dit vormt de reden voor de commissie om aan te bevelen een eindtoets verplicht te stellen voor alle basisschoolleerlingen. Als dit wordt gecombineerd met een begintoets in groep 3 kunnen de gegevens de groei van de leerling weergeven tijdens de basisschoolperiode en daarmee ook de zogenaamde toegevoegde waarde van de school. Gezien de ontwikkeling die gaande is rond de invoering van leerlingvolgsystemen in het basisonderwijs, zal bekeken moeten worden in hoeverre dit in elkaar zou kunnen grijpen met de begin- en de eindtoets. Voor de commissie staat voorop dat de toetsgegevens inzicht geven in de vooruitgang van de leerling en op schoolniveau inzicht geven in hoeverre het onderwijs en de onderwijsmethoden aanpassing behoeven.

15

Kan de stelling dat de doorstroom naar havo en vwo trendmatig al hoog was en dat de basisvorming hieraan slechts marginaal aan heeft bijgedragen, nader onderbouwd worden met cijfers?

Uit het deelonderzoek van het Researchcentrum voor Onderzoek en Arbeidsmarkt (ROA) blijkt dat tussen 1985 en 2005 het aandeel leerlingen dat naar havo en vwo gaat is gestegen van 26,7% tot 38,7%. Dit heeft waarschijnlijk weinig te maken met de invoering van de basisvorming, omdat er sprake is van een trendmatige stijging van het gemiddelde opleidingsniveau (zie Kamerstuk 31 007, nr. 9, p. 25, figuur 3.1).

16

Beschouwt de commissie de kerndoelen uit 2006, die globaler en meer in procestermen zijn geformuleerd, als een verbetering ten opzichte van de oude kerndoelen?

Met de aanbeveling over te gaan tot het gebruik van leerstandaarden voor de basisvaardigheden geeft de commissie aan dat zij de voorkeur geeft aan een preciezere omschrijving van welke basiskennis in de verschillende stadia van het onderwijs minimaal beheerst dienen te worden en op welk niveau. De 58 kerndoelen voor de onderbouw vo die in procestermen zijn geformuleerd, ziet de commissie in die zin niet als een verbetering.

17

Werd naleving van de adviestabel (vóór invoering van de 1040 uur) gecontroleerd door de onderwijsinspectie?

Neen, de inspectie heeft de adviestentabel niet gecontroleerd. Het betreft immers een adviestabel. De inspectie heeft de afgelopen jaren wel veel aandacht besteed aan de urennorm. Dit gebeurde ook vóór de invoering van de 1 040/1 000/700 uur.

De vernieuwing van de bovenbouw (tweede fase)

18

Wie heeft het oordeel geuit dat de routes havo-mbo-hbo of havo-vwo-hbo niet de logische weg zouden zijn? Waarom zouden zwakke havo-leerlingen na het derde jaar naar het mbo moeten gaan in plaats van naar de bovenbouw van de havo?

In 1994 kreeg de Commissie «Leerwegen in en na het voortgezet onderwijs» onder voorzitterschap van dhr. Kemner, de opdracht om zogenoemde inefficiënte leerwegen te onderzoeken. Geconstateerd werd dat jongeren steeds meer en langer deelnamen aan het onderwijs omdat zij afweken van de directe routes «vwo-ho», «havo-hbo» en «mbo-hbo». Het advies van de commissie-Kemner «Leerwegen gewogen» werd in 1995 aan de Kamer aangeboden. Een doelstelling van de tweede fase, die begin jaren negentig een aanzet kreeg door de discussienota «Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs» (1991), was om het rendement van het hoger onderwijs te laten toenemen door het programma zwaarder en selectiever te maken. Een zwakke havo-leerling was binnen deze visie beter op zijn plek in het mbo, dan in het (verzwaarde) hbo.

19

Waarom heeft de bij- en nascholing van leraren bij de invoering van de tweede fase niet plaatsgevonden? Welke actoren hebben daar een beslissende rol in gespeeld?

Dit betreft een mening van mevrouw Ginjaar-Maas. Uit het antwoord op vraag 9 blijkt al dat er wel om- en nascholing is geweest.

20

Onderschrijft de commissie de uitspraak van het Kamerlid Van de Camp (CDA) tijdens een wetgevingsoverleg ten aanzien van de bekostiging op basis van 1000 klokuren, waarin deze zegt dat «de bekostiging nu op ongeveer 26,7 uur is toegesneden»?

De commissie citeert de heer Van de Camp (CDA) om daarmee aan te geven dat er reeds bij de behandeling van de tweede fase-wet onhelderheid bestond over de bekostiging en het aantal uren waarop zij betrekking heeft. Dit maakt de aanbeveling die de commissie op het punt van de onderwijstijd des te dringender.

21

Op grond van welk onderzoek kon staatssecretaris Netelenbos stellen dat in het buitenland ongeveer tweederde van de scholen actief was bij onderwijsvernieuwingen en eenderde niet?

Dat is de commissie niet bekend.

22

In hoeverre zijn de bedragen die staatssecretaris Netelenbos vermeldde tijdens het wetgevingsoverleg van 12 mei 1997 in de «Financiële onderbouwing Profiel tweede fase havo/vwo», in de jaren 1995–2001 daadwerkelijk besteed aan de doelen waarvoor zij waren bestemd?

De omscholingsgelden zijn door scholen naar alle waarschijnlijkheid ook daaraan besteed (zie ook het antwoord op vraag 9). In de regelingen «besteding van schoolgebonden nascholingsontwikkeling» en de «vernieuwingstoelage» waren de onderzochte waarborgen (waaronder oormerking) voor besteding aan geformuleerde doelen niet aanwezig. Voor de vakontwikkeling via de verzorgingsinstellingen, cursus nascholing

management, netwerken van scholen en het procesmanagement waren er geen aanvullende regelingen, maar aan deze activiteiten heeft OCW middelen toegekend via verplichtingenbrieven op basis van begrotingen of subsidieaanvragen. Over deze verplichtingenbrieven en de daarin eventueel vastgelegde voorwaarden/waarborgen voor besteding was bij OCW geen informatie (meer) beschikbaar.

23

In hoeverre kan men zeggen dat de motie-Cornielje, die vroeg om middelen om bovenbouwleraren wekelijks twee uur vrij te roosteren om hen te laten bijspijkeren en die tijdens het slotdebat in het licht van gedane toezeggingen werd ingetrokken, op de scholen werd waargemaakt?

Zie het antwoord op vraag 9. De regeling extra ondersteuning tweede fase havo en vwo 1997 van OCW gaf scholen f 260,- per leerling in de bovenbouw om leraren die onderwijs geven in de bovenbouw de gelegenheid te geven zich goed voor te bereiden. Het bevoegd gezag dat verklaarde de tweede fase te gaan invoeren, kreeg deze vergoeding. De regeling was niet geormerkt, wat inhoudt dat er door de scholen geen specifieke verantwoording over hoeft te worden afgelegd. In de toelichting op de regeling werd opgemerkt dat de scholen hiermee bijvoorbeeld voor de betreffende docenten vervanging konden bekostigen gedurende gemiddeld twee klokuren per docent per week. Er was er dus geen sprake van dat de scholen hiertoe verplicht waren.

24

Hoe beoordeelt de commissie achteraf de beslissing om de profielen gedifferentieerd in te voeren, waarbij een kwart van de scholen al in 1998 begon met de profielen en de rest van de scholen in 1999? Had één invoeringsdatum beter gewerkt of was de invoering juist gebaat bij deze keuzemogelijkheid voor de scholen?

Het was duidelijk dat een deel van de scholen niet klaar was voor de invoering van de tweede fase in 1998. De gedifferentieerde invoering was het resultaat van een compromis tussen de staatssecretaris en de toenmalige regeringsfracties. In haar toetsingskader stelt de commissie aan welke voorwaarden een zorgvuldig beleidsproces moeten worden voldaan. Een van de voorwaarden richt zich op de implementatie. Naar de mening van de commissie dient er voldoende geld, tijd en expertise beschikbaar te zijn. In de ogen van de commissie was daar bij de invoering van de tweede fase onvoldoende zicht op en dienen compromissen op dit punt in de toekomst beter vermeden te worden.

25

Waarom meende het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO) dat het onderzoek van de heer Imelman niet aan de opdracht voldeed? Heeft de heer Imelman nog andere kanalen bewandeld om zijn mening duidelijk te maken?

De heer Zunderdorp, voormalig-voorzitter van het PMVO, zegt hier tijdens de openbare gesprekken het volgende over: «Het was geen rapport dat een stand van zaken weergaf. In het kader van het gewone werk van het procesmanagement was er een vraag neergelegd bij een groep mensen, waarvan Imelman voorzitter was. Die vraag was om een zo concreet mogelijk overzicht te geven van alles en nog wat. Ik zal het niet helemaal gaan voorlezen, maar het komt neer op het vragen van concrete voorbeelden van de wijze waarop de beleidsdoelen in de praktijk zouden kunnen worden gebracht. Aan die opdracht is gewoon niet voldaan, er is een heel ander verhaal gekomen dat er eigenlijk op neerkwam dat deze

groep een eigen, reeds langer lopende principiële discussie ging oprakelen over didactische uitgangspunten. Wij hebben gezegd dat wij daar verder niets mee zouden doen, maar dat het die groep uiteraard vrij stond om zijn opvattingen over de gewenste richting van het beleid te publiceren, maar dan natuurlijk niet op kosten van het PMVO.» (Bron: verslag openbaar gesprek met de heer Zunderdorp d.d. 3 december 2007). Via Kamervragen van het lid Cornielje is het betreffende rapport opgevraagd en als bijlage bij de antwoorden gevoegd¹. Later, in 1999, is het rapport alsnog gepubliceerd.²

26

Waarom moest het onderzoek van het SCP eerst door de ministerraad worden besproken en worden goedgekeurd alvorens tot publicatie over te gaan? Is de bewuste passage aangepast? Op grond waarvan en wat was de strekking daarvan?

In september 1998 verscheen, twee weken later dan de bedoeling was, het Sociaal en Cultureel Rapport 1998. De vertraging werd veroorzaakt doordat de bewindslieden van OCW (Ritzen en Netelenbos) problemen hadden met een passage in het rapport waarin werd gewezen op mogelijke risico's van het studiehuis voor leerlingen uit lagere sociale milieus. Omdat er nader overleg over de bewuste passage moest plaatsvinden, werd de publicatie van het Sociaal en Cultureel Rapport – het enige rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau waarvoor de ministerraad toestemming tot publicatie moet geven – uitgesteld. Dat uitstel leidde tot Kamervragen, respectievelijk van mevrouw Lambrechts (D66) en de heer Van Bommel (SP)³. Aangezien er intussen een nieuw kabinet was agetreden, werden de vragen begin november beantwoord door de nieuwe bewindslieden, minister Hermans (VVD) van OCW en minister Borst-Eilers (D66) van VWS (waaronder het SCP ressorteert). De bewindslieden bevestigden dat er, zo als gebruikelijk, overleg had plaatsgevonden over de concepttekst, maar dat een dergelijk overleg de inhoudelijke verantwoordelijkheid van het planbureau niet aantast. «Het Kabinet hecht er zeer aan dat het planbureau zijn kernfuncties met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid zo onafhankelijk mogelijk uitvoert», aldus het antwoord. In hoeverre de bewuste passage is aangepast, is de commissie niet bekend.

27

Wie lieten onder andere weten dat er mogelijk negatieve gevolgen zaten aan de invoering van het studiehuis voor de zwakke leerlingen?

In de subparagraaf «Pilots leiden tot twijfel» op bladzijde 55 van het eindrapport wordt uiteengezet hoe de pilots tweede fase lieten zien dat er zorgen waren over de overladenheid van het programma. De Onderwijsinspectie stelt in 1997 naar aanleiding van de pilots dat docenten twijfelen en zich zorgen maken: «de didactische werkwijze die werd gehanteerd om de zelfstandigheid van leerlingen te vergroten, bleek vooral de kwaliteit van het leerproces bij goede leerlingen te bevorderen, terwijl ze te hoog gegrepen leek voor de zwakkere leerling (Bron: Onderwijsjaarverslag 1996). Het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst daarnaast op de mogelijke risico's voor leerlingen uit lagere sociale milieus.

28

Hadden de Landelijke Pedagogische Centra de expliciete opdracht zich uitsluitend op het studiehuis, en dus niet op andere wensen van de scholen, te richten bij de ondersteuning van de invoering van de tweede fase? Zo ja, waar blijkt dat uit?

¹ Aanhangsel Handelingen II, Tweede Kamer 1999–2000, nr. 469, d.d. 14 december 1999.

² Dr. P. v.d. Ploeg (red), Prof. dr. J.D. Imelman, dr. W. Meijer en dr. H. Wagenaar: «De overheid als bovenmeester», 1999.

³ Aanhangsel Handelingen II, Tweede Kamer 1998–1999, nrs. 256 en 157.

Nee. In 1987 trad de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV) in werking. De financiering die hieruit voortvloeide kenmerkte zich door een deel-financiering gericht op aansturing door de overheid (50%), een deel gericht op aansturing door het onderwijsveld en een deel voor de denktankfunctie van de verzorgingsinstelling. De overheid kon de Landelijke Pedagogische Centra (LPC) dus niet verplichten zich louter op het studiehuis te richten. De LPC hebben in het kader van hun denktank-functie een initiërende rol gehad in de totstandkoming van enkele vooruitstrevende vernieuwingsscholen. Zij toonden zich in hun aanbod richting scholen als krachtige voortrekkers van verdere didactische vernieuwingen in de richting van het nieuwe leren. Het is de commissie niet bekend of hiertoe wellicht impliciete opdrachten toe zijn gegeven.

29

Hoe moet de opmerking worden verstaan van docenten als zij menen dat er te weinig uren voor hun vakken zijn? Hoe verhoudt zich dit tot de 1040-urennorm?

Het Tweede Fase Adviespunt noemt in 2001 in haar voortgangsrapportage als één van de problemen van de invoering van de tweede fase: «een grote werkdruk voor docenten door meer klassen en een toegenomen administratie en bovendien vinden docenten dat zij per vak te weinig uren hebben om uitleg te geven». Dit moet geplaatst worden in de context van de grote uitbreiding van het aantal vakken en deelvakken bij de invoering van de tweede fase. Hierdoor waren er de facto per vak minder uren. De 1040-urennorm geldt voor de onderbouw vo. Voor de bovenbouw is deze norm 1000 klokuren. De klachten over de 1040-urennorm betreffen de grote hoeveelheid klokuren per week die mede gevuld kunnen worden door onderwijsactiviteiten buiten klassenverband.

30

Beschikte de Kamer over de inspectierapportage inzake de zwaarte van het lesprogramma?

Ja, dit staat in het Onderwijsverslag uit 2001 dat de Kamer ontvangen heeft. Hier wordt in het rapport naar verwezen op bladzijde 60.

31

Waarom heeft de commissie er voor gekozen om de heer Gebuis aan het woord te laten in deze paragraaf over de effecten van het programma, als deze persoon principieel een tegenstander was van deze onderwijs-vernieuwing? Was het niet logisch hem al eerder aan het woord te laten?

In de subparagraaf «Pilots leiden tot twijfel» op bladzijde 54 van het eindrapport wordt uiteengezet hoe de pilots tweede fase lieten zien dat er zorgen waren over de overladenheid van het programma. De Onderwijsinspectie stelt in 1997 naar aanleiding van de pilots dat docenten twijfelen en zich zorgen maken: «de didactische werkwijze die werd gehanteerd om de zelfstandigheid van leerlingen te vergroten, bleek vooral de kwaliteit van het leerproces bij goede leerlingen te bevorderen, terwijl ze te hoog gegrepen leek voor de zwakkere leerling (Bron: Onderwijsjaarverslag 1997). Het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst daarnaast op mogelijke risico's voor leerlingen uit lagere sociale milieus.

Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)

32

Mijnheer Van Putten is verrast door de aannames over het aantal zorgleerlingen. Heeft hij dat ook in die tijd laten weten?

Voor zover de commissie bekend is, heeft de heer Van Putten zijn bezwaren op de studie van Hover bekend gemaakt. Zo heeft hij – voordat het rapport van Hover verscheen – over de zorgleerlingen gesproken met de heer Hover. Daarnaast heeft Van Putten – na verschijning van het betreffende rapport – zijn commentaar gestuurd naar de vaste Kamercommissie voor Onderwijs en vergeefs naar NRC Handelsblad. Ook het Katholiek Pedagogisch Studiecentrum en het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum waren op de hoogte van zijn commentaar.

33

Waarop is de volgende bewering gebaseerd: «Bij docenten werkzaam in het vmbo bestaat over het algemeen draagvlak voor de vernieuwing, met name voor de mogelijkheden om het onderwijs meer praktijk- en beroepsgericht te maken»?

Dit is met name gebaseerd op het deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau. (Kamerstuk 31 007, nr. 7, p. 150).

34

Wat is de verklaring voor de grote toename van het aantal leerlingen met leer- en gedragsproblemen?

De commissie kon in het licht van haar onderzoek niet dieper in de oorzaken van dit maatschappelijke fenomeen duiken. De commissie is van mening dat om te komen tot preventief beleid, meer begrip van die achterliggende oorzaken dringend noodzakelijk is. Wel wordt er in het deelrapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau enkele onderwijsinterne en onderwijsexterne factoren genoemd die mogelijk een verklaring geven voor deze toename. «Bij onderwijsinterne factoren gaat het om de bekostigingswijze (bekostiging op basis van het aantal geïndiceerde leerlingen), het bestaan van een afzonderlijk aanbod voor zorgleerlingen (aanbod scheidt vraag) en het «Weer Samen Naar School»-beleid in het primair onderwijs dat er kennelijk onvoldoende in slaagt leerlingen goed voor te bereiden op het reguliere voortgezet onderwijs (ontoereikende opbrengsten van het speciaal basisonderwijs). Bij onderwijsexterne factoren kan onder andere worden gedacht aan demografische veranderingen, problemen in gezinnen, een samenleving die steeds hogere eisen stelt, vooruitgang in de medische wetenschap (betere diagnosemogelijkheden), vroegtijdige signalering, meer voorlichting en informatie, en de feitelijke ontwikkeling (deels genetisch bepaald) van het aantal kinderen met leerstoornissen zoals ADHD» (Kamerstuk 31 007, nr. 7, p. 139).

35

Kunt u bevestigen dat als argument tegen de invoering van het praktijkonderwijs, de hogere kosten per leerling in vergelijking met de vroegere situatie worden opgevoerd? Zijn deze kostenposten goed met elkaar te vergelijken? Wat waren de – niet financiële baten – die er tegenover stonden? Wat is de verklaring voor die hogere kosten?

Over een financieel argument tegen de invoering van het praktijkonderwijs heeft de commissie geen concrete gegevens gevonden. Het praktijkonderwijs is bedoeld voor leerlingen die rechtstreeks voor de arbeidsmarkt worden opgeleid (zonder diploma). Het komt voort uit het vso-mlk. De mlk-scholen werden verplicht omgezet (per 1/8/2002) in zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs of afdelingen praktijkonderwijs binnen een scholengemeenschap. Zij worden door het ministerie van OCW apart bekostigd (tot voor kort voornamelijk via het declaratiestelsel). De leerlingen op deze scholen moeten geïndiceerd zijn in verband met extra bekostiging. In 2004 ging het om 26 300 leerlingen in het praktijk-

onderwijs en 109 scholen en 58 afdelingen voor praktijkonderwijs. Het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs is hoger dan het aantal leerlingen op de voormalige mlk-scholen (18 800 in 2000). Met andere woorden: de extra (totaal)kosten zitten hem in ieder geval ook in de toename van het aantal leerlingen. We hebben geen informatie over de andere aspecten in de vraag.

36

Kunt u de doorstroom toelichten, aangezien aan de ene kant een verbeterde doorstroming naar havo wordt geconstateerd, en anderzijds een tweedeling tussen havo/vwo en vmbo wordt aangegeven?

Uit het deelonderzoek van het ROA (Kamerstuk 31 007, nr. 9, p. 52) blijkt dat de tweede fase als onbedoeld effect had dat de doorstroom binnen het voortgezet onderwijs (van mavo naar havo en van havo naar vwo) zeer sterk daalde. In 1998 stroomden 18% van de mavo-leerlingen door naar havo met een dalende trend tot 2002. In 2002 stroomde 9% van de vmbo-leerlingen (TL en GL-leerlingen) door naar havo. In 1998 stroomden 10% van de havo-leerlingen door naar vwo met een dalende trend tot 2000 tot 3–4%. Deze daling versterkte de tweedeling tussen havo/vwo enerzijds en vbo/mavo anderzijds. Deze tweedeling werd onverwacht met de komst van het vmbo weer enigszins doorbroken. De doorstroom naar havo laat sinds de invoering van het vmbo geleidelijk een stijgende trend zien. In 2003 stroomde 13% van de vmbo-leerlingen door naar havo en in 2005 meer dan 16%. Hiermee lijkt de tweedeling tussen havo/vwo enerzijds en vbo/mavo anderzijds die ontstond als gevolg van de invoering van de tweede fase weer enigszins teniet gedaan.

Bekostiging, bezuiniging en verantwoording

37

Hebben de moties Melkert c.s. uit 1999 en uit 2000, waarmee respectievelijk 110 miljoen en 150 miljoen gulden extra beschikbaar kwam voor OCW, de onderwijsvernieuwingen beter helpen implementeren, of is het extra geld destijds weggelekt in de onderwijsorganisatie?

Deze moties hebben maar voor een klein deel betrekking op het voortgezet onderwijs en geen betrekking op onderwijsvernieuwingen. Voor zover de extra middelen betrekking hebben op het voortgezet onderwijs gaat het om:

- arbeidsmarktknelpunten (motie 1999): jaarlijks f 30 mln extra voor 3 jaren 2000–2002;
- extra schoolbudget (motie 2000): jaarlijks f 75 mln extra voor 2 jaren 2001–2002. Deze middelen kunnen (ook) ingezet zijn om de onderwijsvernieuwingen te helpen implementeren (het extra schoolbudget is ruim inzetbaar). Over de besteding is verder niets te zeggen. In de periode na 1998 hebben zich meer «beleidsintensiveringen» voorgedaan (zie ook Kamerstuk 31 007, nr. 11–12, p. 60–61).

38

De commissie constateert dat «(...) over veel middelen voor onderwijsvernieuwingen geen specifieke verantwoording van de scholen gevraagd werd» en dat het niet mogelijk is «(...) om via de verantwoording van de scholen te zien of ze deze bedragen hieraan ook hebben uitgegeven.» De Algemene Rekenkamer geeft aan dat het voor 36% van de extra investeringen voor onderwijsvernieuwing niet heeft kunnen vaststellen of het ook daadwerkelijk aan onderwijsvernieuwingen is uitgegeven. Waarom beveelt de commissie – gezien deze constatering – niet aan dat ook de lumpsumfinanciering in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs grondig wordt geëvalueerd en «herijkt»?

De lumpsumfinanciering als zodanig vormde geen onderzoeksobject van de commissie. Wel heeft de commissie de invoering van de lumpsum bekeken als parallelle ontwikkeling naast de invoering van onderwijsvernieuwingen (veel veranderingen kwamen daardoor tegelijk de scholen binnen). De commissie doet de aanbeveling om kritisch te bezien welke middelen opgenomen zijn in het lumpsumbudget, en – in het verlengde daarvan – om de middelen voor zorgleerlingen in de toekomst te oormerken. Daarnaast vindt de commissie dat er meer transparantie moet worden verschaft in de financiële verhouding tussen het primair proces en management. Overigens slaat de door de Rekenkamer genoemde 36% niet op de al of niet besteding door scholen, maar op de al of niet gerealiseerde uitgaven van het ministerie van OCW voor onderwijsvernieuwingen.

39

Hebben de SLOA-instellingen bij de invoering van de basisvorming, vmbo en tweede fase verantwoording afgelegd over hun activiteiten? Zo ja, op welke wijze?

De landelijke verzorgingsinstellingen waren ten tijde van de invoering van de basisvorming, vmbo en tweede fase, volgens de toen vigerende Wet op de onderwijsverzorging, wettelijk verplicht jaarlijks verslag te doen van hun activiteiten.

Het nieuwe leren

40

Het competentiegerichte leren wordt op één lijn gezet met het nieuwe leren. Kunt u toelichten waarom, waar gesproken wordt over het competentiegerichte leren, er uitsluitend gewezen wordt naar competenties ten aanzien van attitude, terwijl in het beroepsonderwijs in de kwalificatiedossiers juist veel aandacht is voor kennis en vaardigheden? Wordt hiermee het competentiegerichte onderwijs niet teveel in de «hoek» van het nieuwe leren geplaatst?

Zoals in het eindrapport wordt gesteld, speelt het competentiegerichte onderwijs met name in het beroepsonderwijs een belangrijke rol. Er bestaan duidelijke parallellen met het nieuwe leren. Beide zijn bijvoorbeeld gericht op de context waarin geleerd wordt, een authentieke leeromgeving. Daar waar het nieuwe leren echter voortkomt uit ideeën uit de leerpsychologie, is het competentiebegrif afkomstig het bedrijfsleven. Competenties staan daar voor houdings- en gedragselementen, zoals stressbestendigheid, initiatief nemen, flexibiliteit, of inlevingsvermogen, waarover iemand naast de reeds verworven kennis en vaardigheden over moet beschikken. Dit soort competenties worden vooral in een beroepspraktijk (stage) verworven. De commissie bevestigt dat in de kwalificatiedossiers, waarvan het format in 2007 is vernieuwd, naast de 25 competenties (onderverdeeld in componenten en gedragsankers) ook aandacht is voor kennis en vaardigheden. Behalve beroepsvaardigheden zijn dit ook algemene vaardigheden zoals presenteren, communiceren, analyseren en samenwerken.

41

Kunt u toelichten hoe de voorbereiding voor het actief invoeren van competentiegerichte leren in het mbo negatieve effecten heeft gehad op de aansluiting en doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo?

Het vmbo en mbo kennen veel soorten leerlingen. In het mbo wordt er al enige tijd naar gestreefd om alle opleidingen volgens de competentiegerichte didactiek in te richten. De voorzitter van de Onderwijsraad stelde

hierover tijdens de openbare hoorzittingen: «Het is onmogelijk dat je die met één didactisch model allemaal kunt bedienen. Je zou dan ook een school in het middelbaar beroepsonderwijs moeten vragen om tegelijkertijd drie of vier didactieken – en daarvan mag de competentiegerichte didactiek er één zijn – tegelijkertijd tot uitvoering te brengen, zodat je voor verschillende groepen leerlingen een relevant aanbod hebt» (Kamerstuk 31 007, nr. 10, p. 462).

Als leerlingen in het vmbo niet zijn voorbereid op de didactische aspecten van het competentiegericht onderwijs (zoals zelfstandig werken, samen werken, activerend en contextgericht onderwijs), zal de aansluiting minder eenvoudig verlopen. Veel vmbo-scholen zijn overigens inmiddels via de invoering van een werkplekkenstructuur (praktijksimulatie) overgegaan op een competentiegerichte didactiek. Zolang dat nog niet het geval was, verliep de aansluiting niet altijd even gemakkelijk, althans dat blijkt uit de gesprekken die de commissie gevoerd heeft.

42

In hoeverre onderschrijft de commissie de vaak door hen gehoorde opmerking dat «de voorbereidingen voor het actief invoeren van competentiegericht leren in het mbo negatieve effecten heeft gehad op de aansluiting en doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo»?

Zie het antwoord op vraag 41.

43

In hoeverre zorgen de voorbereidingen voor het invoeren van competentiegericht leren in het mbo er in de praktijk voor dat er een afname is van het aantal contacturen in het mbo?

In het deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt in dit verband opgemerkt dat het doorbrengen van een steeds groter deel van de onderwijstijd in de beroepspraktijk, in combinatie met een toename van de zelfstandigheid in het onderwijs, tot een afname van het aantal contacturen met docenten heeft geleid. Uit een onderzoek van het SCP over duaal leren uit 2006 blijkt dat in het mbo de effectieve onderwijstijd afneemt. Van de 850 verplichte uren per jaar wordt maar een beperkt deel ingevuld met vakinstructie en kennisoverdracht door de docent. Het merendeel van de tijd wordt besteed aan algemene of praktijkgerichte vaardigheden.

De commissie vindt het in dit verband opmerkelijk dat niet alleen de deelnemers aan het mbo, maar ook de afnemers zoals de branches en MKB-Nederland bezorgd zijn over de kwaliteit van het mbo. Zij ondersteunden de scholieren- en studentenorganisaties LAKS, JOB en LSVB in hun noodkreet dat bewindslieden van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap de kwaliteit van het onderwijs niet langer alleen moeten overlaten aan onderwijsinstellingen. De branches en MKB-Nederland willen dat alle actoren een erkende positie krijgen bij de bepaling van de inhoud en de aanpak van het onderwijs. Aanleiding vormen de vele klachten van studenten en docenten over het geringe aantal contacturen in het onderwijs, waarbij studenten melden zich «aan hun lot overgelaten» te voelen. Ook branches constateren dat studenten niet altijd voorbereid zijn op de praktijk en onderschrijven dat hun kennis van onder meer de Nederlandse taal te wensen overlaat. De toenmalige voorzitter van de MBO-raad bracht hier destijds tegenin: «Het bedrijfsleven stelt nota bene zelf, in samenspraak met het mbo, de inhoud van de kwalificatieprofielen vast. Daarmee heeft het bedrijfsleven direct invloed op wat een leerling moet leren. Daarbij hoort een goede balans tussen de elementen kennis, vaardigheden, houding en inzicht. Het gedachtegoed van competentiegericht leren staat ook voor het bedrijfsleven niet ter discussie.»

44

Uitspraken van de heer Simons, die relativerend spreekt over het nieuwe leren en opmerkingen maakt over de condities die nodig zijn om het succesvol in te voeren, worden geplaatst tegenover uitlatingen van mevrouw Van der Werf, die vrijwel tegengestelde geluiden laat horen. Beiden verwijzen naar onderzoek. Waarom is hier geen nadere analyse van gemaakt?

De heer Simons licht toe dat hij vier dimensies van het nieuwe leren onderscheidt: samenwerkend leren, zelfstandig werken, waarvoor wetenschappelijke evidentie bestaat en contextrijk leren en zelfstandig leren, waarvoor tot op heden geen evidentie is geleverd. Uitdrukkelijk merkt hij daarbij op dat ook al bestaat er wetenschappelijk bewijs dat samenwerkend leren effectiever is dan individueel leren, dan nog zijn de condities waaronder dat moet geschieden zo veeleisend (bijvoorbeeld de professionele ontwikkeling van docenten), dat in de praktische uitvoering dat bewijs niet tot uiting komt. Ook mevrouw Van der Werf refereert aan leerpsychologisch onderzoek waaruit blijkt dat zelfontdekkend en zelfsturend leren niet effectiever blijken te zijn. Dit komt overeen met de uitspraak van de heer Simons dat voor contextrijk leren (zelfontdekkend) en zelfstandig leren (zelfsturend) geen wetenschappelijke evidentie bestaat.

45

Hoe kijkt u aan tegen de argumenten van de heer Kirschner die vindt dat «evidence based» onderwijsvernieuwingen niet in het onderwijs kunnen plaatsvinden?

De commissie is het eens met de heer Kirschner dat het niet goed mogelijk is om in het onderwijs op een vergelijkbare manier als in het medisch onderzoek «evidence based» de effecten van een vernieuwing vast te stellen door gebruik te maken van experimenteer- en controlegroepen, waarbij je gerandomiseerd kinderen in de verschillende condities plaatst, zodat alle toeval eruit gewerkt wordt. De heer Kirschner stelt in dit verband dat het beter is te werken met experimenten op kleine schaal om zaken uit te proberen. De commissie hecht wat dit betreft echter ook veel waarde aan het advies van de Onderwijsraad «Naar meer evidence based onderwijs». Hierin worden de mogelijkheden beschouwd om in het onderwijs tot meer evidentie te komen over de in te voeren veranderingen. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is hoe ervaringskennis van professionals samen met wetenschappelijk onderzoek kunnen worden benut als bouwstenen voor bewijsvoering en verhoging van de effectiviteit. Als men denkt aan de grootschalige onderwijsvernieuwingen die over het onderwijs zijn uitgerold, kan men zich ook afvragen of het beleid voldoende «evidence based» was. In het essay dat het Centraal Planbureau ten behoeve van het parlementair onderzoek heeft opgesteld, getiteld «Leren van beleid», wordt gewezen op de onbenutte kansen voor evaluatie van beleid. Er wordt regelmatig met pilots gewerkt of met gefaseerde invoering van beleid. Daardoor ontstaan automatisch groepen die wel en niet met het nieuwe beleid te maken krijgen. Dit kan waardevolle onderzoeksinformatie opleveren.

46

Betekent de constatering dat een «nieuwe leren»-school in feite een grotere capaciteit aan leraren nodig heeft om het zelfstandig werken van leerlingen goed te kunnen begeleiden, tevens dat het zelfstandig werken beslist niet viel te verdedigen met het argument van vermindering van de werkdruk voor docenten?

Het is de commissie niet bekend wie «het zelfstandig werken» wilde verdedigen met het argument van vermindering van werkdruk voor

docenten. De klachten over werkdruk ten tijde van de invoering van de tweede fase kwamen met name voort uit het grote aantal verplichte vakken en deelvakken. Hierdoor hadden docenten weliswaar minder uren per vak en dus minder contacturen, maar méér klassen. De administratieve belasting nam sterk toe als gevolg van de programma's van toetsing en afsluiting die moesten worden gemaakt, het schrijven van studiewijzers voor de leerlingen, het bijhouden van vorderingen en beoordelen van de praktische opdrachten. In verschillende gevallen leek het enthousiasme voor de tweede fase daardoor terug te lopen, waarschijnlijk ook omdat docenten zich tekort voelden schieten in het persoonlijk kunnen begeleiden van leerlingen in het proces om zelfstandig te leren werken.

47

Hoe stelt u voor om de definitie van de landelijke pedagogische centra van een «excellente» leraar uit te kleden opdat deze definitie niet langer bij voorbaat druk uitoefent op leraren om zich enkel te voegen naar de uitgangspunten van het nieuwe leren, maar ze ook de mogelijkheid openlaat dat meer traditioneel lesgevende leraren als «excellent» worden aangemerkt?

In het eindrapport is ter illustratie het competentiemodel genoemd dat Bureau Berenschot in samenwerking met de LPC heeft ontwikkeld in opdracht van het ministerie van OCW, ter ondersteuning van de ontwikkelingen richting een integraal personeelsbeleid. Dit competentiemodel is te gebruiken voor de beoordeling van leraren, maar de werkgevers in het onderwijs zijn hier uiteraard niet toe verplicht. Binnen dit model kan de traditioneel lesgevende leraar praktisch niet het niveau «excellent» behalen. De commissie vindt dit opmerkelijk. De commissie hoopt overigens dat in de toekomst scholen kritisch omgaan met vernieuwingen die direct of indirect consequenties hebben voor de wijze van lesgeven van docenten.

48

Welke mogelijkheden ziet u om een balans tussen vergroting van professionaliteit en onderwijsinnovatie te vinden?

De commissie is van mening dat vernieuwing en innovatie in het onderwijs door vakverenigingen en docenten vanuit hun professionaliteit bij de uitvoering van het werk continu doorgevoerd dienen te worden. Daarnaast meent de commissie dat wanneer het gaat om onderwijsvernieuwingen die door het ministerie of het bevoegd gezag geïnitieerd worden, draagvlak onder docenten de vernieuwing een grotere slaagkans geven (zie ook vraag 1).

49

Wat ziet u als de voorwaarden voor succesvol invoeren van vernieuwde onderwijsconcepten?

Op basis van de verzamelde informatie tijdens het parlementair onderzoek is de commissie tot de opstelling van een toetsingskader gekomen waarin onder meer de voorwaarden zijn vervat voor het succesvol invoeren van vernieuwingen (p. 152). Tevens heeft de commissie, onder de uitdrukkelijke erkenning van de eigen verantwoordelijkheid die scholen hierin hebben een aantal controlevragen voor vernieuwing van werkvormen aangedragen, die scholen zichzelf kunnen stellen (p. 154). Daarbij heeft de commissie gewezen op het grote belang van draagvlak in de scholen voor de te maken keuzen, die dan ook zoveel mogelijk op schoolniveau zouden moeten worden gemaakt, met inachtneming van de wettelijke rechten op medezeggenschap.

50

De commissie geeft aan dat het nieuwe leren onder bepaalde omstandigheden kan slagen. Zijn er momenteel mogelijkheden voor de overheid om didactische concepten niet toe te staan indien onvoldoende resultaat wordt geboekt?

Het aangrijpingspunt voor de overheidssturing moet zijn de kwaliteit met name in termen van onderwijsresultaten en niet de didactische methoden. Als extra ankerpunten voor onderwijskwaliteit worden in het eindrapport «onderwijstijd» en «kwaliteit van docenten» genoemd, waarover een aantal aanbevelingen zijn opgenomen. Verder heeft de commissie onderstreept dat de inspectie bij uitstek verantwoordelijk is voor het namens de overheid bewaken van de kwaliteit van het onderwijs, zoals vastgelegd in de wet. Voorwaarde is dat de inspectie daarbij gebruik maakt van een door de politiek goedgekeurd toezichtskader, dat zich primair richt op de kerntaak van de overheid te weten de kwaliteit van onderwijs zoals deze zichtbaar wordt in de onderwijsresultaten. Over de precisering van de rol van de inspectie doet de commissie enkele aanbevelingen (p. 147).

51

Kan de commissie aangeven waar de ontwikkeling waarbij de verschuiving van kennisoverdracht naar het leren leren als een foute ontwikkeling wordt beschouwd, op gebaseerd is? Was deze in die tijd voldoende onderbouwd en gedragen binnen en buiten het onderwijsveld? Kan de commissie verklaren waarom het Duitse onderwijsstelsel de neiging vertoont om juist meer naar de Nederlandse praktijk te kijken?

De commissie heeft niet gesproken over een foute ontwikkeling. Zij heeft haar zorg uitgesproken voor de mogelijke vermindering van aandacht voor kennisoverdracht als gevolg van het nieuwe leren en de didactische vernieuwingen die het nieuwe leren de afgelopen decennia inluiden. Van verschillende zijden is aangegeven dat een gedegen kennisbasis van belang is voor de verdere ontwikkeling van kinderen, ook als gebruik wordt gemaakt van het «zelf leren leren». De commissie heeft niet onderzocht of en zo ja waarom «het Duitse onderwijsstelsel de neiging vertoont om meer naar de Nederlandse praktijk te kijken».

52

Waar is de bewering van de commissie op gebaseerd dat in de onderwijspraktijk we het «risico zien dat werkvormen van het nieuwe leren gaan domineren, waardoor de noodzakelijke kennisbasis onvoldoende aandacht krijgt?» Hoe groot is het risico volgens de commissie?

In bovenstaand citaat ontbreken de woorden «in plaats van als aanvulling». De commissie signaleert het risico dat in plaats van als aanvulling, werkvormen van het nieuwe leren gaan domineren... De oorsprong van het nieuwe leren ligt in de cognitieve theorie van het sociaal constructivisme. Hierin wordt de leerling gezien als iemand die in interactie met zijn of haar omgeving kennis en inzicht creëert. Kenmerkend daarbij is het «leren» te beschouwen als «betekenis geven aan ervaring», evenals de constatering dat kennis niet objectief is. Volgens verschillende onderzoekers die de commissie gesproken heeft, zoals de heren Van Wieringen, Kirschner en mevrouw Van der Werf, is een gedegen kennisbasis van belang om in het verdere leven nieuwe opgedane kennis te duiden en op waarde te kunnen schatten.

53

Kunt u specificeren in hoeverre een herwaardering van gedeelde kennisbasis ten koste mag gaan van de tijd die wordt uitgetrokken voor het oefenen van vaardigheden? Welke consequenties verbindt u aan het

formuleren van een «identiteit van Nederland» bij de bagage die leerlingen moet worden meegegeven?

Vaardigheden in de zin van «het oefenen» en automatiseren, liggen in het verlengde van kennis. De heer Verbrugge verwees tijdens de openbare hoorzitting in dit verband naar Plato en Aristoteles, die ons al leerden dat kennis in alle gevallen «epistème» is: verstand hebben van iets, iets kunnen. Wanneer men kennis van wiskunde heeft, kan men de geleerde wiskundige formules toepassen. Bij het nieuwe leren gaat het vaak om vaardigheden in de zin van zelf nieuwe kennis ontdekken en in interactie met de omgeving kennis en inzichten creëren. Criticasters zijn van mening dat dit zonder een gedegen basiskennis niet goed mogelijk is. Met andere woorden een gedeelde kennisbasis mag niet ten koste gaan van de tijd die wordt uitgetrokken voor het oefenen van het gebruik van de kennis. De heer Simons, één van de voortrekkers van het nieuwe leren, vindt dit het kernprobleem van het onderwijs: er zijn te veel vakken, te veel inhouden per vak, te veel lesuren. Alles zou minder moeten, maar dan wel beter. De commissie heeft niet gesproken over het formuleren van een «identiteit van Nederland». Bij de bagage die de leerlingen moet worden meegegeven is de commissie van mening dat in een tijd waarin de individualisering elk aspect van de samenleving raakt, gedeelde waarden belangrijker dan ooit zijn. «Een gedeelde kennisbasis, bijvoorbeeld over de rechtstaat Nederland en zijn ontstaan, kan bijdragen aan gedeelde waarden».

54

Hoe kijkt u aan tegen de invoering van kwalificatiedossiers in het mbo tegen de achtergrond van uw pleidooi om de onderwijsinhoud weer meer centraal te stellen?

De kwalificatiedossiers in het mbo zijn geen onderwerp van onderzoek geweest voor de commissie.

55

Wat zijn de gevolgen van de constatering dat voor rekenzwakke leerlingen de traditionele lesmethodes voor rekenen betere resultaten opleveren? Heeft dat ook gevolgen voor de inhoud van de CITO-toetsen?

De commissie gaat ervan uit dat professionals in de onderwijspraktijk kennis zullen nemen van de onderzoeksresultaten die uitwijzen dat traditionele lesmethodes voor rekenzwakke leerlingen betere resultaten opleveren. Zij zijn verantwoordelijk voor de keuzes van de lesmethoden en zullen deze zoveel mogelijk willen afstemmen op hun doelgroepen. Het CITO ontwikkelt toetsen op basis van een analyse van de kerndoelen en de meest gebruikte lesmethoden.

56

Welke voorbeelden kent u van een te brede opdracht waardoor er te weinig leertijd beschikbaar blijft om basisvaardigheden bij te brengen? Welke opdrachten c.q. kerndoelen moeten worden geschrapt? Welke consequenties moet men verbinden aan de constatering van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs in 1994 dat het onderwijsaanbod gezien de leertijd te uitgebreid was?

Ten aanzien van de breedte van de kerndoelen en het al of niet schrappen zou de commissie een korte terugblik in de geschiedenis willen maken. Er is een lijn van gedetailleerd naar globaal waar te nemen, maar tegelijkertijd nam de breedte van het terrein dat de kerndoelen beslaan niet af. *Eindtermen 1989*: De WRR adviseerde een kerncurriculum in te voeren voor alle leerlingen op alle scholen, uitgaande van de bestaande vakkenstructuur. De eindtermen dienden vast te leggen waaraan in principe elke

leerling moet voldoen. Naast het minimale niveau, het algemene streefniveau, zouden hogere niveaus moeten worden aangeboden.

Kerndoelen 1993: De Commissie Herziening Eindtermen kreeg de opdracht de eindtermen om te vormen tot globalere kerndoelen. Zij brachten de 1000 eindtermen terug tot 200 kerndoelen. De essentie veranderde: kerndoelen zijn beschrijvingen van kennis, inzichten en vaardigheden die in elk geval in het basisonderwijs en de basisvorming moet worden aangeboden. Kerndoelen zeggen dus niet iets over het niveau dat leerlingen moeten halen, maar over het aanbod dat door de leraren moet worden aangeboden. Het is een eis met betrekking tot het aanbod. De commissie beval voorts aan om «educaties» en algemene vaardigheden als vakoverstijgende doelen op te nemen. In dat kader werden voor de educaties drie thema's genoemd: milieu-educatie, de Europese dimensie en oriëntatie op studie en beroep. Bij de algemene vaardigheden, die de commissie van zodanig belang achtte dat ze voor alle vakken moesten gelden, ging het vooral om leervaardigheden zoals «informatie verzamelen, selecteren en/of ordenen», «een gesprek voeren of deelnemen aan een discussie», «een eigen standpunt verwoorden» en «samenwerken aan opdrachten».

Kerndoelen 1998: Uit de aanwijzingen in de toelichting blijkt dat het bij de tweede generatie vooral gaat om het herordenen en herformuleren van bestaande kerndoelen, en het aanbrengen van meer consistentie. Daarnaast moesten er aparte kerndoelen komen voor algemene vaardigheden en moest er expliciete aandacht komen voor het vaardigheidsgerichte karakter van de basisvorming en voor educaties en facetten. Daarbij moest sprake zijn van actualisering met het oog op maatschappelijke ontwikkelingen. De volgende educaties, facetten en maatschappelijke ontwikkelingen zouden een herkenbare plaats moeten krijgen, aldus de opdracht: de interculturele samenleving, emancipatie, natuur- en milieu-educatie, ICT, toekomstoriëntatie (studie, school, beroep en vrije tijd), internationalisering, de pedagogische opdracht van de school en het culturele erfgoed. Later werden deze acht educaties en facetten nog aangevuld met: verkeerseducatie, invloed van de media, en omgaan met verslaving.

Onderbouw VO 2006: Met ingang van 1 augustus 2006 is de nieuwe regeling voor de onderbouw van kracht. De nieuwe kerndoelen, 58 stuks, zijn in zeven domeinen gepresenteerd en geformuleerd in termen van «leren», in plaats in termen van een leerresultaat. Dat wil niet zeggen dat vakken hebben afgedaan of dat andere onderwijsorganisatievormen de voorkeur verdienen. Scholen mogen dat helemaal zelf bepalen. De opzet van de nieuwe kerndoelen is dat ze via de vijftien tot dusver bestaande vakken zijn te verwezenlijken, maar even goed door een combinatie van vakken, projecten of leergebieden. Scholen zijn vrij om dit zelf te kiezen.

Met deze uitgebreide schets heeft de commissie nog eens willen illustreren dat herhaaldelijk is geconstateerd dat het noodzakelijk was de kerndoelen te herzien. De uitvoerige discussies tijdens het parlementair onderzoek over «het wat» en «het hoe» hebben de commissie ertoe gebracht te komen met de aanbeveling om in het onderwijs te werken met leerstandaarden (met onder andere een minimum-streefniveau) en canonisering (een maatschappelijk «gedeelde» kennisbasis, vergelijkbaar met de geschiedenis canon). Voor beide geldt dat het zich moeten beperken tot elementaire onmisbare kennis en basisvaardigheden.

Zoals al aangegeven bij vraag 6 is de commissie van mening dat de kerndoelen kritisch beschouwd dienen te worden op focus (zijn ze niet te breed geformuleerd), op doorlopende leerlijnen (tussendoelen) en op mate van concreetheid. De commissie verwacht dat deze benadering zal leiden tot een fundamentele bezinning op de kerndoelen.

57

Wat zijn de oorzaken dat meer vmbo'ers op het havo eerder afhaken dan in het mbo?

In het eindrapport van de commissie wordt aangegeven dat leerlingen die met een vmbo-diploma doorstromen naar het havo twee keer zo vaak afhaken als andere leerlingen. Daarmee wordt bedoeld op «reguliere» havisten. Oorzaken daarvoor zouden onder meer kunnen liggen in het gebrek aan motivatie van de vmbo-leerlingen, evenals hiaten in voorkennis en het niet goed aansluiten van vakkenpakketten, blijkt uit het onderzoek «Stroomlijnen. Onderzoek naar de doorstroom van vmbo naar havo» (Van Esch en Neuvel, 2007) die het ROA gebruikt heeft in haar deelonderzoek (Kamerstuk 31 007, nr. 8).

58

Hoe kan het dat de doorstroom van mavo naar havo door de invoering van de tweede fase sterk is gedaald, maar door de invoering van het vmbo de doorstroom naar havo juist een stijgende lijn laat zien?

De waarneming is feitelijk en weersprekt het algemene beeld dat de invoering van het vmbo verantwoordelijk zou zijn voor een «tweedeling» tussen vmbo enerzijds en havo-vwo anderzijds. Een verklaring hebben wij uit ons onderzoek niet met zekerheid kunnen vaststellen. Mogelijk is er in reactie op de sterke daling van deze vorm van doorstroming na de invoering van de tweede fase, binnen scholen meer geïnvesteerd in het herstellen van de aansluiting voor die leerlingen die richting havo willen en kunnen.

59

Is het waar dat de waarde van de PISA-resultaten gerelativeerd worden op grond van onder andere het feit dat het CITO deze toetsvragen mede opstelt? Is de Nederlandse methode niet goed?

Iedere meting heeft zijn tekortkomingen, dus technische problemen zullen altijd blijven bestaan. Ook bij een maatstaf met tekortkomingen kan een vergelijking in de tijd nuttige informatie opleveren, vooral als de aard van de tekortkomingen niet verandert. Het ligt dan voor de hand dat alle beschikbare jaren op dezelfde manier vertekend zijn en dus de onderlinge vergelijking goed mogelijk is. In het deelonderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs aarzelde het Researchcentrum Onderwijs en Arbeidsmarkt echter bij de vergelijking tussen PISA 2003 en PISA 2006, omdat het hier slechts om twee metingen gaat die ook nog vrij snel achter elkaar komen. Uit langere reeksen blijkt vaak dat de metingen in sommige jaren sterk afwijken van de trend. Als er langere reeksen beschikbaar zijn met waarnemingen voor elk jaar komen deze uitbijters snel aan het licht. Juist omdat er bij PISA in Nederland sterk gewerkt werd aan het verhogen van de respons – vanwege de ervaringen in 2000 – is de kans groot dat de aanpak in 2006 niet helemaal vergelijkbaar is met die in 2003. Alleen zo'n verandering in het non-responsbeleid kan de geconstateerde verlaging van het niveau al verklaren. Het blijft daardoor onduidelijk of er reëel sprake was van een verlaging van de prestaties. Enige relativering is dus op zijn plaats.

60

Zijn de maatregelen om de kwaliteit van het reken- en taalonderwijs op de Pabo te verbeteren via entreetoetsen en bindende studie-adviezen voldoende zinvol geweest? Wat zijn de aanbevelingen van uw commissie in deze en hoe beoordeelt u de hoge uitval die het gevolg is van de genoemde maatregelen?

De commissie heeft uit hoofde van haar onderzoeksoopdracht niet onderzocht in hoeverre de maatregelen om de kwaliteit van het reken- en taalonderwijs op de Pabo te verbeteren voldoende zinvol zijn geweest. De commissie is evenwel van mening dat hoge uitval geen reden mag zijn om het toetsen achterwege te laten.

61

Waren de kerndoelen die er toch ook al vóór 2006 bestonden, gezien het rapport van de commissie-Meijerink «Over de drempels met taal en rekenen», niet duidelijk genoeg geformuleerd? Op welke punten moeten ze dan worden gepreciseerd?

Zie het antwoord op vraag 56.

62

Wat verstaat u onder «dé kwaliteit» van het onderwijs? Welke definitie gebruikt de overheid voor «onderwijskwaliteit» als het gaat om haar kerntaak: het bewaken van onderwijskwaliteit?

Artikel 23 lid 1 Grondwet bepaalt dat het onderwijs een belangrijk voorwerp van overheidszorg is. Deze zorg komt tot uiting in de zorg voor kwaliteit (deugdelijkheid) en de financiering (bekostiging) van het onderwijs. De zorg voor kwaliteit is gelegen in een aantal «garanties». Een eerste garantie is de waarborg voor de bekwaamheid en zedelijkheid van onderwijsgeevenden. Daarnaast is er het toezicht. Dit is opgedragen aan de minister en wordt onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefend door de Onderwijsinspectie. De minister stelt normen op voor onderwijskwaliteit (eindtermen, kerndoelen, curriculum), examinering, de kernkwaliteiten waaraan onderwijspersoneel moet voldoen en onderwijstijd. Scholen geven binnen die kaders vorm aan het onderwijs. De Inspectie ziet erop toe dat onderwijsinstellingen functioneren in overeenstemming met de kaders en regels die de wetgever heeft vastgesteld. Het toezicht is gebaseerd op de Wet op het onderwijstoezicht (de WOT). De werkwijze die de Inspectie bij het uitvoeren van haar taken hanteert wordt vastgelegd in toezichtskaders. Die worden door de Inspectie vastgesteld en behoeven goedkeuring van de minister. Bij de beoordeling van de prestaties van de scholen wordt door de Inspectie gekeken naar zaken als de manier waarop de kerndoelen aan bod komen, wat de doorstroom- en slagingspercentages zijn en naar de resultaten op de inhoudelijke, landelijke doelstellingen (zie p. 124–125 eindrapport).

63

Welke opvatting heeft de commissie, afgaande op haar eigen onderzoek, over het jaarlijks verschijnend onderzoeksverslag van de Inspectie van het Onderwijs over de staat van het Nederlandse onderwijs?

De commissie acht het jaarlijkse Onderzoeksverslag zinvol en inzichtelijk. In haar aanbevelingen doet de commissie suggesties die ook de taak van de inspectie betreffen. De commissie stelt voor om de taak van de Inspectie opnieuw te bezien. In de WOT moet een helder onderscheid worden gemaakt tussen «bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften» en andere aspecten van kwaliteit. De toezichthoudende en handhavende rol van de inspectie richt zich met name op de eerstgenoemde voorschriften. Op andere aspecten van kwaliteit dient de inspectie, in de ogen van de commissie, een adviserende rol aan te nemen richting scholen en minister. De commissie acht het voor de toekomst logisch en gewenst dat de focus van het Onderwijsverslag dan ook wordt aangepast op basis van deze aanbevelingen.

64

Welke voorbeelden kunt u geven van maatschappelijke problemen die via de kerndoelen bij de school op bordje zijn gelegd? Welke voorbeelden kunt u geven van waar «het wat» niet duidelijk genoeg is vastgesteld?

In de SCP-studie «Scholen onder druk» wordt gesteld dat zowel bij de invoering van het basisonderwijs in 1985 als bij de invoering van de basisvorming in 1993 er sprake was van verbreding van het onderwijs- en vormingsaanbod. Deze verbreding vormde een belangrijk kenmerk van beide onderwijsvernieuwingen. In het basis- en voortgezet onderwijs werden nieuwe vakken en leergebieden aan het leerplan toegevoegd. Daarmee begaf het onderwijs zich op terreinen die tot dan toe niet tot het onderwijsdomein gerekend werden. Er werden in de eerste plaats nieuwe vakken en leergebieden geïntroduceerd waaraan voorheen nog geen behoefte bestond; zoals inzicht in andere culturen (in verband met immigratie van mensen uit andere culturen) en informatiekunde (vanwege de oprukkende informatietechnologie). Er kwamen ook vakken en leergebieden bij die vroeger geacht werden te behoren tot het domein van de opvoeding in het gezin, zoals bevordering van sociale redzaamheid en bevordering van gezond gedrag in het basisonderwijs, en economie (bv. budgetbeheer) en verzorging (bv. voedingsleer) in de basisvorming. Tenslotte werden er vakken toegevoegd die voorheen tot de buitenschoolse vorming werden gerekend (bv. muziek). Verbreding van inhoud werd noodzakelijk geacht omdat alleen de school ervoor kon zorgen dat alle leerlingen, ongeacht geslacht of herkomst, de noodzakelijke kennis verwerven. Voorts wordt gesteld dat alle wensen en claims van overheid, politiek, ouders, docentenverenigingen tezamen hebben geleid tot overlappendheid van de onderwijsprogramma's in het basisonderwijs en de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. Gegeven de schaarste aan onderwijstijd was voorafgaand aan de invoering van het basisonderwijs al de vrees geuit dat verbreding van het onderwijsaanbod ten koste zou gaan van de kerntaken van de school, dat wil zeggen van taken – met name in het cognitieve domein – die niet goed door andere socialisatieinstanties, zoals het gezin, de media of de kerken, konden worden overgenomen. Zoals in vraag 56 al is aangegeven zijn de kerndoelen in de loop der jaren herhaaldelijk aangepast en is naar de mening van de commissie een nadere bezinning nodig.

65

Hebben de toenmalige bestuurders bij de onderwijsvernieuwingen hun oren teveel naar het bedrijfsleven laten hangen? In hoeverre is het bedrijfsleven de drijvende kracht geweest achter onderwijsvernieuwingen?

Het bedrijfsleven is als een van de «afnemers» van het onderwijs betrokken bij onderwijsvernieuwingen op een vergelijkbare wijze als het hoger onderwijs. Kritiek vanuit deze maatschappelijke sectoren vormde soms de aanleiding tot de vernieuwingen. Voorbeelden daarvan zijn kritiek vanuit het hoger onderwijs op de vaardigheden (zoals zelfstandig werken) van de studenten die vanuit het voortgezet onderwijs instroomden. Het bedrijfsleven stond, onder andere via de Commissie Wagner, aan de basis van ingrijpende wijzigingen in het beroepsonderwijs. In de daaropvolgende Commissie Van Veen die adviseerde over vmbo, was het bedrijfsleven nadrukkelijk betrokken. Opvallend daarbij was overigens dat het bedrijfsleven met name pleitte voor een verticale integratie van de beroepskolom terwijl het vmbo uiteindelijk veeleer een horizontale integratie van vso-lom, vbo en mavo werd.

66

«De politiek heeft het voortgezet onderwijs overladen met ambities», zo stelt de commissie. Was er, kijkend naar de discussies over bijvoorbeeld de basisvorming en de tweede fase, ook niet vaak sprake van gedeelde ambities tussen politiek en onderwijs?

In algemene zin beantwoordt de commissie deze vraag bevestigend. Toch wil de commissie er op wijzen dat bij deze zinsnede vooral politieke ambities worden bedoeld. Soms grote ambities, zoals het bereiken van gelijkheid in de samenleving, soms kleinere ambities zoals het bevorderen van verkeersveiligheid.

67

In hoeverre hielden de wetenschappelijke ontwikkelingen gelijke tred met de maatschappelijke ontwikkelingen? In hoeverre beschikken de beleidsmakers over voldoende gevalideerde wetenschappelijke kennis ten tijde van de invoering van belangrijke onderwijsvernieuwingen? Waar waren deze gepubliceerd en op welke manier was deze kennis ter beschikking gekomen van politiek en beleidsmakers en bestond er wetenschappelijke eenduidigheid over de uitkomsten van dat onderzoek?

Conclusie 8 van de commissie luidt «de wetenschappelijke onderbouwing van de vernieuwingen schoot tekort». De commissie is van oordeel dat bij de vernieuwingen te weinig aandacht was voor wetenschappelijke onderbouwing. Voor bepaalde terugkerende elementen in didactische vernieuwingen ontbrak de wetenschappelijke basis. De commissie beveelt dan ook aan dat de relatie tussen onderwijs en (wetenschappelijk) onderzoek verstevigd dient te worden om op die manier in de toekomst de vernieuwingen evidence based of practised based in te voeren.

68

De commissie constateert dat er nauwelijks aandacht was voor de wetenschappelijke onderbouwing van de onderwijsvernieuwingen en dat hetzelfde patroon zich nu herhaalt bij de recente introducties van allerlei varianten op het nieuwe leren. Bedoelt de commissie daar ook de invoering van het competentiegerichte leren in het mbo mee?

Het competentiegerichte leren is geen onderwerp van het onderzoek van de commissie geweest. In algemene zin spreekt de commissie de hoop uit dat de Kamer bereid is ook lopende onderwijsvernieuwingen langs de meetlat van het commissierapport te leggen.

69

In hoeverre acht de commissie het mogelijk om onderwijsbeleid gestalte te geven zonder een politiek-ideologische inkleuring?

Dit acht de commissie mogelijk. Daarnaast wil de commissie opmerken dat zij politiek-ideologische inkleuring van beleid niet afwijst, mits er voldoende aandacht is (wetenschappelijke) onderbouwing, draagvlak en uitvoeringsaspecten zoals tijd, geld en kennis.

70

Welke consequentie trekt de commissie uit conclusie 13 «Er zijn risico's genomen met kwetsbare leerlingen» ten aanzien van allochtone kinderen?

De conclusie van de commissie dat er risico's zijn genomen met kwetsbare leerlingen betreft groepen leerlingen met een bijzondere problematiek of achterstand. Het gaat om leerlingen die gebaat zouden zijn bij meer praktisch onderwijs of een bijzondere vorm van onderwijs. De commissie maakt hierbij geen onderscheid tussen allochtone en autochtone leer-

lingen. De commissie beveelt aan om in het beleid erkenning en waardering te laten doorklinken voor die leerlingen wier talenten niet zozeer op het cognitieve vlak liggen en die daarom geen sterkkwalificatie zullen behalen. Bij deze erkenning hoort in de ogen van de commissie een adequaat onderwijsaanbod in de vorm van een volwaardige, met een vakdiploma af te sluiten arbeidsmarktgerichte leerweg. Daarnaast beveelt de commissie aan om middelen bestemd voor zorgleerlingen te oormerken zodat scholen publieke verantwoording over de besteding ervan kunnen afleggen.

71

Welke «noodzakelijke condities» acht de commissie nodig om verschillende varianten van «het nieuwe leren» succesvol en zonder al te grote risico's in te kunnen voeren?

Deze condities zijn gelegen in enerzijds de waarborgen voor kwalitatief goed onderwijs waar de overheid in voorziet c.q. op toeziet en anderzijds de zorgvuldige wijze van introductie van nieuwe didactische vormen hetgeen primair een verantwoordelijkheid is van de scholen zelf. In hoofdstuk 6 werkt de commissie de aanbevelingen op deze punten uitgebreid uit.

72

De Kamer handelde op basis van vermeend draagvlak. Sommige groepen waren geen voorstander van de onderwijsvernieuwingen of stonden kritisch tegenover delen van de uitvoering. Er wordt gedoeld op organisaties van vakdocenten, scholieren, individuele docenten en scholen. Waarom wordt hier de groep van de ouders niet genoemd? Kan de commissie nader ingaan op de veronderstelde gemeenschappelijke opvatting van deze groepen? In hoeverre was er sprake van een homogene mening voor wat betreft de door de commissie genoemde groepen?

Het citaat «het betrof met name de organisaties van vakdocenten, scholieren, individuele docenten en scholen» (op p. 134) sloeg op de spelers die zich in het reguliere onderwijsoverleg niet vertegenwoordigd wisten en daarom zelf de Kamer opzochten om hun zorgen alsnog op de agenda te krijgen. Individuele ouders hebben niet vaak die stap gezet. In het eindrapport wordt ten aanzien van de ouders gewezen op het patroon van het onderschatten van de weerstand en wensen van ouders. Met name de weerstand tegen te heterogene scholen en klassen heeft de invoering van de basisvorming en het vmbo bemoeilijkt. Er was lang niet altijd sprake van een homogene mening in eerstgenoemde groepen, zeker niet bij de vakdocenten, die ten tijde van de invoering van de tweede fase met hart en ziel vochten voor de uren voor hun vak.

73

De commissie constateert dat het nieuwe functiewaarderingsstelsel gecombineerd met de lumpsumfinanciering er op sommige scholen toe leidt dat niet langer uitsluitend schaal-12 leraren werden aangesteld in de bovenbouw en dat ook onder goedkopere begeleiding in het studiehuis doorgebrachte uren mochten meetellen als onderwijstijd. Waarom beveelt de commissie – gezien deze constatering – niet aan dat de personele kosten uit de lumpsumfinanciering worden gehaald?

De lumpsumfinanciering als zodanig vormde geen onderzoeksobject van de commissie. Wel heeft de commissie de invoering van de lumpsum bekeken als parallelle ontwikkeling naast de invoering van onderwijsvernieuwingen (veel veranderingen kwamen daardoor tegelijk de scholen binnen). De commissie ziet overigens geen aanleiding om de lumpsumfinanciering ter discussie te stellen, wel doet zij de aanbeveling om

kritisch te bezien welke middelen opgenomen zijn in het lumpsumbudget, en – in het verlengde daarvan – om de middelen voor zorgleerlingen in de toekomst te oormerken. Daarnaast vindt de commissie dat er meer transparantie moet worden verschaft in de financiële verhouding tussen het primaire proces en management.

74

Wat betekent het geconstateerde vermeende draagvlak bij belangenorganisaties, die soms niet de weerstand of scepsis op de werkvloer verwoordden, voor de mate waarin de MBO-Raad, de VO-Raad en de PO-Raad bij toekomstige onderwijsvernieuwingen voor het ministerie van OCW kunnen optreden als de gesprekspartner namens het onderwijsveld?

De commissie doet in haar toetsingskader aanbevelingen om in de toekomst te voorkomen dat vernieuwingen worden doorgevoerd zonder dat zij gedragen worden door de mensen op de werkvloer:

- degene die geacht worden een vernieuwing in de praktijk uit te voeren zijn actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de vernieuwing en hebben zich een helder beeld kunnen vormen over de consequenties voor hun eigen werk;
- er is voldoende draagvlak onder alle betrokkenen maar in ieder geval onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen. De MBO-Raad, VO-Raad of PO-Raad zijn gesprekpartners namens schoolbesturen en schooldirecties c.q. de werkgevers in het onderwijs voor de overheid. Maar zij zijn natuurlijk niet de enige. De positie van docenten, ouders, leerlingen en studenten verdient eveneens in het overleg te zijn verzekerd. In algemene zin geldt dat de overheid zich steeds vergewist van de representativiteit van haar gesprekpartners en van het werkelijke draagvlak op de werkvloer van de scholen.

75

Was er behalve in de Kamer, waar men na unanieme steun voor de tweede fase al weer kort na de invoering overging tot felle kritiek, ook bij belangenorganisaties sprake van zo'n «schril contrast», als men kijkt naar de opstelling van de vereniging van schoolleiders (VVO), de vereniging van schooldecanen (NVS) en de scholierenorganisatie LAKS, die nog in 1997 schreven dat uitstel van de invoering per 1 augustus 1998 niet nodig was?

De commissie duidt in de betreffende passage op het feit dat de Kamer de invoering van vernieuwingen, zoals de tweede fase, bij de behandeling van de wet breed steunde, maar na invoering soms kritiek leverde op fundamentele keuzes die ten grondslag lagen aan de vernieuwingen. Daarnaast signaleert de commissie dat veel vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs in de jaren negentig dichterbij de politiek leken te staan dan bij hun eigen achterban. De commissie vindt overigens dat het onderschrijven van een invoeringsdatum niet hetzelfde is als het onderschrijven van een vernieuwing. Men kan een vernieuwing (principiële) onderschrijven, maar de invoeringsdatum afwijzen.

76

Heeft u aanwijzingen dat de onderwijsinspectie zich inmiddels terughoudender opstelt ten aanzien van de didactiek, dan dat dit gebeurde tussen 1996 en 2002 blijkens de hoorzittingen waarbij de heren H.P. Meijerink en F.J.H. Mertens aan het woord kwamen?

De heer Mertens verwees in dit verband naar de invoering van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) in 2002. In deze wet is geregeld hoe de Onderwijsinspectie haar werk moet doen, welke instrumenten daartoe

gehanteerd worden. Ook wordt de werkwijze van de toezichtkaders voor de diverse onderwijssectoren geregeld. Met andere woorden, in de WOT is bepaald welke gezichtspunten de inspectie in de kwaliteitsdefinitie mag meenemen. Hij stelde: «De conclusies die de inspectie op die punten trekt zijn qua opvolging vrijblijvend voor de scholen. De inspectie mag dingen zeggen over het pedagogisch klimaat, maar de conclusies die de inspectie daarover trekt zijn niet verplichtend voor de school. Het is een bijdrage aan het debat in de school, om de stevigheid van de onderwijskundige opvattingen van de school in kwestie te leggen naast de opvattingen die de inspectie heeft» (Kamerstuk 31 007, nr. 10, p. 233). Tot 2002 ontbrak een wettelijke grondslag voor het eigen kwaliteitskader dat de Inspectie hanteerde. Na de WOT-2002 werd deze wettelijke grondslag aangebracht. Maar ook in de aanloop naar de invoering van de WOT was er al fundamentele kritiek onder andere van de zijde van de Onderwijsraad op de reikwijdte van de visie van de inspectie in relatie tot de vrijheid die scholen toekomt. De commissie beveelt aan de WOT op dit punt te herzien. Tevens heeft de commissie aanbevolen om wettelijk te regelen dat het toezichtskader aan de Kamer wordt voorgelegd zodat de Kamer zich een oordeel kan vormen over de reikwijdte en de inhoud van de door de inspectie te hanteren kaders.

77

Op welke wijze(n) kan men bij toekomstige onderwijsvernieuwingen het verschijnsel «fantomwetgeving» voorkómen? Ziet u effectieve mogelijkheden tot rechtstreekse overheidscommunicatie met de man of vrouw voor de klas, zodat schoolbesturen en directies zich niet langer kunnen verschuilen achter OCW-beleid om veranderingen die zij zèlf willen bij hun lerarencorps erdoor te krijgen?

De commissie bedoelt met «fantomwetgeving» het verschijnsel dat men denkt dat er ergens een wettelijke verplichting toe is, terwijl dit feitelijk niet zo is. De commissie is in haar onderzoek een aantal voorbeelden hiervan tegengekomen, zoals het verdwijnen van (zelfstandige) mavo's, didactische vernieuwingen als TVS, de invoering van het studiehuis en het nieuwe leren. De commissie acht het tot de taak van de overheid/politiek om te voorkomen dat secundaire regelgeving als verplichtend wordt ervaren. Er moet optimale helderheid bestaan over wat «moet» en wat «niet moet». Directe overheidscommunicatie kan daartoe zeker bijdragen, zoals nu reeds gebeurt op de website van het cfi, waar alle nieuwe regelingen, wijzigingen op bestaande regelingen en voorlichtingspublicaties van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden aangeboden (voorheen geschiedde dit onder andere door verspreiding van het Gele Katern op de scholen).

78

Klopt de constatering van hoogleraar Mentink in Trouw van 15 februari jl. dat de kwaliteitstandaarden van de inspectie in de wet vastgelegd zijn en zouden deze bepalingen tegen de achtergrond van uw aanbevelingen eigenlijk uit de wet gehaald moeten worden zoals Mentink adviseert?

Zie ook de beantwoording van vraag 76. Twee belangrijke aanbevelingen van de commissie zijn:

- Basis criterium in de rolverdeling tussen overheid en scholen is het onderscheid tussen het «wat» en het «hoe». Zo dient over het pedagogisch-didactisch klimaat zowel op schoolniveau te worden besloten als te worden verantwoord (p. 143).
- De overheid staat voor deugdelijk onderwijs. Een vorm van toezicht en handhaving is daartoe noodzakelijk (p. 143). In paragraaf 6.3.3 («Toezicht houden en handhaven») werkt de Commissie een en ander uit. Volgens hoogleraar Mentink is het probleem met de Wet op het

onderwijstoezicht (WOT) uit 2002 dat deze niet voldoet aan voornoemde uitgangspunten. Daarin is de taak van de inspectie niet meer beperkt tot het toezicht op de naleving van de wettelijke deugdelijkheidseisen, waarover artikel 23 Grondwet spreekt. Deze nieuwe taak omvat tevens het beoordelen van andere, niet in deugdelijkheidseisen neergelegde aspecten van kwaliteit, zoals de in artikel 11 lid 2 WOT opgesomde aspecten van kwaliteit als «het pedagogisch klimaat», «het schoolklimaat» en het «didactisch handelen van de leraren». De wijze van beoordeling ervan dient de inspectie vast te leggen in een toezichtskader, die het karakter heeft van een beleidsregel die door de minister wordt goedgekeurd (artikel 13 lid 1 WOT). Het oordeel over deze kwaliteitsaspecten ofwel kwaliteitsstandaarden worden door de inspectie openbaar gemaakt (artikel 21 WOT). Als onderwijsrechtelijk bewaar tegen deze constructie voert prof. Mentink aan dat aldus – in strijd met artikel 23 lid 5 Grondwet – bij beleidsregels kwaliteitsmaatstaven worden aangelegd die door de openbaarheid van de inspectiebevindingen de facto als deugdelijkheidseisen fungeren. Zijn inziens kan gesproken worden van pseudo-deugdelijkheidseisen daar het enige verschil voor de scholen is dat zijn niet in de vorm van bekostigingsvoorwaarden zijn gegoten (zie ook D. Mentink en B.P. Vermeulen, artikel 23 Grondwet, Den Haag: Reed Business 2007, p. 83–84). Daarmee ontstaat er volgens Mentink grote onhelderheid over de rolverdeling tussen overheid en scholen als het gaat om de onderscheiden verantwoordelijkheden met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs.

Deze onderwijsrechtelijke kritiek staat niet op zichzelf. In de fase van de totstandkoming van het ontwerp van wet kwam deze ook van de kant van de Onderwijsraad in zijn advies «Deugdelijk toezicht» (Den Haag, 1999) en van de Raad van State. De consequentie ervan zou niet in de eerste plaats zijn dat de nieuwe kwaliteitsstandaarden niet meer in de vorm van beleidsregels worden vastgelegd. De wetgever zou in de eerste plaats moeten nagaan welke kwaliteitseisen inzake de «opbrengsten van het onderwijs» en de «inrichting van het onderwijsleerproces» (artikel 11 lid 2 WOT) – met inachtneming van artikel 23 lid 5 en 6 Grondwet – als nieuwe deugdelijkheidseisen/bekostigingsvoorwaarden zouden moeten gelden. Een en ander leidt tot een sterk gewijzigde en afgeslankte opzet van de Wet op het onderwijstoezicht.»

79

Is de positie van de landelijke pedagogische centra onveranderd gebleven sinds overheveling van middelen voor ondersteuning naar de scholen?

Met de overgang van de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV) naar de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteuningsactiviteiten (SLOA) in 1999 is de positie van de landelijke onderwijsondersteuningsinstellingen gewijzigd. De ongeoordeelde begeleidingsmiddelen zijn overgeheveld naar de scholen. Daarmee zijn de middelen voor ondersteuning nu in belangrijke mate in handen van de scholen zelf. Naar aanleiding van de wetsevaluatie SLOA is het voornemen om per 1 januari 2009 opnieuw de vraagsturing te versterken. Dan worden ook de middelen die rechtstreeks naar de onderwijsondersteunende instellingen gaan voor «innovatie en denktank-activiteiten» jaarlijks verminderd met 10%, oplopend tot 50% in 2013. Deze bedragen worden overgeheveld naar de sectororganisaties en blijven voor onderwijsondersteuning bestemd. Op basis hiervan kan men stellen dat de positie van de LPC is veranderd omdat de gelden waarmee voorheen op eigen initiatief nieuwe concepten konden worden ontwikkeld en beproefd in experimentele settings, in de komende tijd grotendeels worden overgeheveld naar de sectororganisaties zoals de VO-raad. Op deze ontwikkeling zou de aanbeveling van toepassing kunnen zijn dat de

minister zich bij verdere deregulering (idem bij verdere decentralisatie) van beleid zeker stelt dat zoveel mogelijk beslissingen op het niveau van de school worden neergelegd.

80

Op grond van welke deugdelijke analyse of objectief onderzoek komt de commissie tot de conclusie dat overheid haar kerntaak, het zeker stellen van deugdelijk onderwijs, heeft verwaarloosd?

Artikel 23 lid 1 Grondwet bepaalt dat het onderwijs een belangrijk voorwerp van overheidszorg is. Deze zorg komt tot uiting in de zorg voor kwaliteit (deugdelijkheid) en de financiering (bekostiging) van het onderwijs. De zorg voor kwaliteit is gelegen in een aantal «garanties». Een eerste garantie is de waarborg voor de bekwaamheid en zedelijkheid van onderwijsgeevenden. Daarnaast is er het toezicht. Dit is opgedragen aan de minister en wordt onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefend door de Onderwijsinspectie. De minister stelt normen op voor onderwijskwaliteit (eindtermen, kerndoelen, curriculum), examinering, de kernkwaliteiten waaraan onderwijspersoneel moet voldoen en onderwijstijd. Scholen geven binnen die kaders vorm aan het onderwijs.

De conclusie van de commissie op basis van het onderzoek is dat er onvoldoende aandacht was voor de kerntaak van de overheid, ook in relatie tot de vrijheid van de scholen. De commissie heeft in haar rapport onderbouwde kritiek op de vereiste waarborgen, de kwaliteitskaders, een effectief toezicht op die aspecten van kwaliteit die nadrukkelijk door de overheid moeten worden gedefinieerd en bewaakt. Ook over de belangrijke verantwoordelijkheid voor het zeker stellen van een toegankelijk, compleet en samenhangend onderwijsstelsel is de commissie kritisch. Zo was bijvoorbeeld het onderwijsaanbod niet toegesneden op groepen kwetsbare leerlingen. En tenslotte is de commissie op basis van haar bevindingen zeer kritisch over de wijze waarop de overheid beleid ontwikkelde en implementeerde. Deze conclusies zijn in 30 delen uitgewerkt in hoofdstuk 5 en brachten de commissie, alles overziend, tot de hoofdconclusie dat de overheid haar kerntaak ernstig heeft verwaarloosd.

81

Wat verstaat de commissie onder deugdelijk onderwijs?

Zie het antwoord op vraag 62.

82

Heeft conclusie 24 uitsluitend betrekking op het hbo of toch ook op het wetenschappelijk onderwijs?

De conclusie heeft op beide betrekking.

83

In de samenvatting luidt de belangrijkste conclusie: «De overheid heeft haar kerntaak, het zeker stellen van de kwaliteit van het onderwijs, de afgelopen jaren ernstig verwaarloosd». Kan de commissie de kwalificatie «ernstig» nader onderbouwen en toelichten, aangezien deze niet terug te vinden is in de analyse en conclusies van Hoofdstuk 5?

Zie het antwoord op vraag 80.

84

De commissie stelt dat de overheid haar kerntaak, te weten deugdelijk onderwijs, hetgeen gelijk staat aan kwalitatief goed onderwijs, ernstig verwaarloosd heeft. Kan de commissie nader aanduiden op welke wijze ze

deze conclusie kan onderbouwen? Wat had de overheid moeten doen om deze kwalificatie, volgens de commissie, niet te krijgen? Wat verstaat de commissie onder kwalitatief goed onderwijs? Op grond waarvan meent de commissie dat het hier gaat om taakverwaarlozing of dat het gaat om veranderde inzichten over kwaliteit in het onderwijs?

Zie het antwoord op vraag 80.

85

Hoe kan de commissie stellen dat de hoofddoelstelling van de onderwijsvernieuwingen, een verhoging van het algemeen onderwijspeil in het voortgezet onderwijs, niet is gehaald, terwijl de commissie later in het rapport stelt dat de peilingen en metingen in Nederland niet adequaat en representatief zijn?

De commissie concludeert dat de hoofddoelstelling van de onderwijsvernieuwingen, een verhoging van het algemene peil in het voortgezet onderwijs, niet gehaald is. Het vmbo vormt hierop een positieve uitzondering. De commissie doet deze uitspraak onder andere op basis van het onderzoek dat het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) voor hen verrichtte. Naast het meten van (specifieke) onderwijsdoelstellingen, heeft de commissie gekeken naar het meten van de onderwijskwaliteit. Op dit punt heeft de commissie geconcludeerd dat er zowel op nationaal als internationaal niveau instrumenten voorhanden zijn, maar dat deze een fragmentarisch beeld opleveren. Een effectief meetinstrument ontbreekt. De commissie beveelt daarom aan om a) in internationaal verband te komen tot betere objectief vergelijkbare standaarden en b) om deelname aan dergelijke onderzoeken verplicht te stellen. Voorts beveelt de commissie aan om met behulp van een nationale monitor het Nederlandse onderwijs met vaste regelmaat te peilen.

86

Is vervolgonderzoek nodig om te kunnen vaststellen of en in welke mate de onderwijsvernieuwingen hebben bijgedragen aan de dalende trend van het niveau van taal en rekenen/wiskunde?

De commissie heeft het verband tussen de dalende trend van het niveau van taal (met name leesvaardigheid) en rekenen/wiskunde en onderwijsvernieuwingen niet onderzocht. Om dat te achterhalen zou vervolgonderzoek nodig zijn, al zal het erg moeilijk zijn om dit verband eenduidig vast te stellen.

Aanbevelingen

87

Welke bemoeienis moet de overheid voortaan tonen, gebaseerd op vertrouwen, indien het onderwijsveld de voor de maatschappij noodzakelijke veranderingen niet correct oppakt?

Deze vraag is als zodanig niet te beantwoorden. De commissie pleit ervoor om het onderscheid tussen wat «des scholen» en wat «des overheid» is, in de toekomst strikter te gaan hanteren. De overheid moet vooraleerst «het wat» in heldere kaders gaan vaststellen en wel zo dat in doorlopende leerlijnen wordt uiteengezet wat kinderen op enige leeftijd en binnen een bepaald schooltype zouden moeten kennen en kunnen. Het toezicht moet daarop gebaseerd worden.

88

Kan de commissie nader toelichten of het volgens haar mogelijk is om een strikte scheiding aan te brengen tussen «het hoe» en «het wat»?

Neen. Een strikte scheiding is niet mogelijk. Het onderscheid tussen «het hoe» en «het wat», zoals uiteengezet in hoofdstuk 6 van het eindrapport, moet beschouwd worden als een denkmodel waarbij duidelijk wordt waar primair de verantwoordelijkheid van scholen en van de overheid ligt.

89

Als de overheid er meer voor «het wat» is, wat heeft ze tegen die achtergrond de laatste jaren laten versloffen?

Zie het antwoord op vraag 80.

90

Hoe verhoudt de aanbeveling van de commissie over het hanteren van het onderscheid tussen «het wat» en «het hoe» in het onderwijs als basis-criterium in de rolverdeling tussen overheid en scholen zich tot de vrijheid van inrichting?

Het hanteren van het onderscheid tussen «het wat» en «het hoe» biedt alle ruimte aan de vrijheid van inrichting. Ook bij de invulling van «het wat» zal de overheid zich moeten beperken tot de onmisbare basisvaardigheden en basiskennis. In de wijze waarop dit wordt aangeboden en de context waarin dit wordt geplaatst behouden scholen en docenten de vrijheid. Binnen de beschikbare onderwijstijd moet verder volop ruimte blijven voor eigen accenten die scholen willen aanbrengen in hun onderwijsaanbod.

91

Beschouwt de commissie de invoering van het competentiegerichte leren in het mbo als een uitvoering van de eigen aanbeveling dat de overheid moet zorgen voor «het wat» en het onderwijs voor het «het hoe»?

Het competentiegerichte leren in het mbo is geen zelfstandig onderwerp van onderzoek voor de commissie geweest. Het is nu aan de Kamer zelf om de aanbevelingen van de commissie waar zinvol toe te passen op toekomstige onderwijsvernieuwingen.

92

Hoe verhoudt de aanbeveling van de commissie over het hanteren van het onderscheid tussen «het wat» en «het hoe» in het onderwijs als basis-criterium in de rolverdeling tussen overheid en scholen zich tot de uitspraak van de voorzitter van de commissie tijdens een conferentie op de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen dat degenen die zeggen dat deze scheiding tussen het wat en het hoe niet aan te brengen is, eigenlijk gelijk hebben?

De voorzitter van de commissie heeft tijdens deze conferentie aangegeven dat het genoemde onderscheid de hoofdlijn van denken moet zijn, maar dat er zeker een bepaalde spanning kan ontstaan tussen het door de overheid vastgestelde «wat» en de vrijheid die aan scholen toekomt om «het hoe» te bepalen. De voorzitter heeft daarbij de algemene wijsheid aangehaald dat «Jede Konsequenz führt zum Teufel».

93

Deelt de commissie de zorg dat autonome scholen kunnen doorgaan met het onverantwoord invoeren van onderwijsvernieuwingen, met als argument dat scholen over «het hoe» moeten gaan?

De commissie is van mening dat juist omdat de school autonoom optreedt in «het hoe», het belangrijk is om preciezer vast te leggen wat «het wat» is en daar ook consequent op toe te zien. Verder pleit de

commissie nadrukkelijk voor het handhaven van twee belangrijke «ankers» tussen «het hoe» en «het wat» namelijk de wettelijke norm voor onderwijstijd en de kwaliteitswaarborgen voor de docenten. De commissie heeft, onder uitdrukkelijk erkenning van de autonome school, als handreiking naar de scholen toe een aantal controlevragen geformuleerd die gebruikt kunnen worden bij het vernieuwen van werkvormen (op p. 154 eindrapport). Tot slot kan de overheid in faciliterende zin een rol vervullen in het verhogen van de kwaliteit van de didactische vernieuwingen door onderzoek, al dan niet in de praktijk van de school, nadrukkelijk te bevorderen.

94

Op welke vakken doelt de commissie bij haar voorstel om de belangrijkste kennis en vaardigheden in het kerncurriculum vast te leggen. Welke wetenschappelijke onderbouwing kan worden aangedragen voor de houdbaarheid van deze aanbeveling?

De commissie doelt op vakken als taal en rekenen in het basisonderwijs en Nederlands en wiskunde in het voortgezet onderwijs. De commissie ziet dergelijke vakken als onmisbare, elementaire bouwstenen voor een verdere (school-)carrière.

95

Indien de commissie pleit voor een strikte scheiding tussen «het wat» (overheid) en «het hoe» (scholen), betekent dit dan volgens de commissie dat de overheid zich niet kan uitspreken over de ontwikkeling van het nieuwe leren op scholen die daar aan werken?

Zie het antwoord op vraag 93.

96

Hoe verhoudt de aanbeveling van de commissie over het geleidelijk verbreden van het proces van canonisering naar andere vakken zich tot de vrijheid van inrichting?

Zie het antwoord op vraag 6 waarin ten aanzien van canonisering door de commissie wordt opgemerkt dat deze niet haaks staat op de vrijheid van onderwijs. Bij canonisering wordt niet het hele curriculum ingevuld en blijft er voldoende vrijheid bestaan om als school de kennis in bepaalde context te plaatsen. Van belang is dat gezamenlijk wordt vastgesteld wat de gedeelde kennis over een bepaald vakgebied moet zijn. Waar het gaat om «het wat» moet de overheid zich dus hernemen maar tegelijkertijd beheersen.

97

Welke gevolgen zullen aan een dergelijke canon verbonden moeten worden? Dienen deze ter vervanging van de kerndoelen in de huidige onderwijswetgeving of is het een aanvulling daarop?

De uitvoerige discussies tijdens het parlementair onderzoek over «het wat» en «het hoe» hebben de commissie ertoe gebracht te komen met de aanbeveling om in het onderwijs te werken met leerstandaarden (met onder andere een minimum-streefniveau) en canonisering (een maatschappelijk «gedeelde» kennisbasis, vergelijkbaar met de geschiedenis-canon). Voor beide geldt dat het zich moeten beperken tot elementaire onmisbare kennis en basisvaardigheden. De overheid zal vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, de basisvaardigheden moeten bewaken door middel van toetsing. Zoals al aangegeven bij vraag 6 is de commissie van mening dat de kerndoelen kritisch beschouwd dienen te worden op focus (zijn ze niet te breed geformuleerd).

leerd), op doorlopende leerlijnen (tussendoelen) en op mate van concreetheid. De commissie verwacht dat deze benadering zal leiden tot een fundamentele bezinning op de kerndoelen. Zie ook vraag 56.

98

In hoeverre verschillen de door de commissie aanbevolen «leerstandaarden» op elementaire basisvaardigheden als taal en rekenen van de «referentieniveaus», die de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen aanbeveelt? Waarom heeft de commissie gekozen voor leerstandaarden?

Bij de presentatie van het advies van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen heeft de voorzitter, de heer Meijerink, aangegeven dat de referentieniveaus niet iets nieuws waren, maar in het verlengde lagen van de eerder door de Onderwijsraad geadviseerde leerstandaarden. De Expertgroep is ten tijde van het parlementair onderzoek geïnstalleerd en heeft haar advies in januari 2008 opgeleverd. De onderzoekscommissie had het parlementair onderzoek en de eindrapportage toen al grotendeels afgerond.

99

Waarom moeten wiskunde en Nederlands in de toekomst worden uitgesloten van vakkenintegratie of geïntegreerde opname in bredere leergebieden? Komt dat nu al vaak voor? Wat zijn daar de nadelen van? Wat zijn de mogelijke voordelen van een dergelijke integratie?

De commissie heeft de Kamer aanbevolen zich te bezinnen op de vraag of vakken als Nederlands en wiskunde in de toekomst niet moeten worden uitgesloten van (de mogelijkheid van) vakkenintegratie of geïntegreerde opname in bredere leergebieden. Tijdens het parlementair onderzoek is de commissie vaak geattendeerd op het belang van meer aandacht voor de basisvaardigheden Nederlands en rekenen/wiskunde. De commissie heeft geen concrete gegevens over de integratie van Nederlands en wiskunde in andere vakken, behalve vanuit gesprekken en werkbezoeken. Sinds de invoering van de wet Regeling onderbouw vo in 2006 en het daarbij behorende kerndoelenbesluit (Kamerstuk 30 590, nr. 1) kan een school binnen de set kerndoelen verschillende uitwerkingen naar niveau en ordening kiezen. Men kan deze kerndoelen in de traditionele vakken aan de orde laten komen, in een combinatie van vakken of in vakoverstijgende projecten of leergebieden. De enige wettelijke voorwaarde is dat alle 58 kerndoelen aan bod moeten komen en dat leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs leren wat in de kerndoelen is vastgelegd. De commissie acht het urgent de basisvaardigheden binnen het brede curriculum van het funderend onderwijs veilig te stellen. Dat moet enerzijds gebeuren door een nadere precisering van wat leerlingen op enige leeftijd moeten kennen en kunnen en anderzijds door zeker te stellen dat deze onderwijsinhouden ook voldoende aan bod komen. Voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld als gevolg van vakkenintegratie dat laatste weer onder druk komt te staan.

100

Hoe verhoudt de aanbeveling van de commissie aan de Kamer om zich te bezinnen op de vraag of vakken als Nederlands en wiskunde in de toekomst niet moeten worden uitgesloten van de (mogelijkheid van) vakkenintegratie of geïntegreerde opnamen in bredere gebieden zich tot de aanbeveling dat de wijze waarop kennis en vaardigheden worden aangebracht primair aan de scholen is?

Zie antwoord vraag 99.

101

Wat is de meerwaarde van een begintoets in groep 3 ten opzichte van het leerlingvolgsysteem?

Uit een verkenning van het CITO uit 2003 van de mogelijkheden de schoolspecifieke bijdrage aan de onderwijsopbrengst in kaart te brengen met behulp van het CITO-leerlingvolgsysteem en de Eindtoets Basisonderwijs, blijkt dat een leerlingvolgsysteem op zichzelf goed dienst kan doen om ook voor secundaire doeleinden gegevens vast te leggen en naderhand beschikbaar te maken, eventueel in combinatie met andere toetsen, zoals de Eindtoets Basisonderwijs. Het heeft als voordeel dat het systeem primair ten dienste staat van de planning en evaluatie van het onderwijs op de afzonderlijke scholen en daarmee zijn eigen functionaliteit heeft voor het onderwijs. Uit deze verkenning blijkt ook dat in 2003 de nieuwe kleutertoetsen op tenminste 70 procent van de basisscholen aanwezig waren, kort daarna ook beschikbaar als interactieve beeldschermtoetsen. De gebruikte toetsen in jaargroep 4 worden ook door 70 procent of meer van de scholen gebruikt en op termijn komen deze toetsen ook als beeldschermtoets beschikbaar. Verder beschikt op dat moment meer dan de helft van de basisscholen over het LVS Computerprogramma voor de opslag van de gegevens. Hierin zijn al functies beschikbaar voor schoolzelfevaluatie en export van gegevens voor externe monitoring. De angst dat scholen de gegevens zouden manipuleren, acht het CITO niet erg waarschijnlijk zo lang aan deze opbrengstmeting geen financiële consequenties worden verbonden.

De commissie heeft een aanbeveling gedaan over een verplichte begin- en eindtoets basisonderwijs om te bevorderen dat van alle leerlingen een objectief inzicht wordt verkregen over hun ontwikkeling en dat alle scholen de toegevoegde waarde van hun onderwijs in ogenschouw nemen, en daarna handelen. Een goed functionerend leerlingvolgsysteem hoeft daarbij zeker niet in de weg te staan. Dit kan bij de uitwerking van de aanbeveling voor een begin- en een eindtoets worden meegenomen.

102

Hoe voorkom je dat een begintoets stigmatiserend werkt, dat scholen ermee gaan «sturen» en dat mensen zeggen «als we iets geleerd hebben van het rapport is dat de overheid juist minder moet gaan sturen»?

De begintoets is bedoeld om achterstanden tijdig te onderkennen en leerlingen gericht (aanvullend) onderwijs aan te kunnen bieden. De commissie onderkent niet het gevaar dat scholen ermee gaan «sturen», anders dan in een richting die de leerling ten goede zal komen.

103

Schaart de commissie de begin- en eindtoetsen onder «het wat» of onder «het hoe» in het onderwijs?

De commissie schaaft het vastleggen van onderwijsniveaus, kwalificaties en toetsen onder het vastleggen en bewaken van «het wat».

104

Deelt de commissie de opvatting dat de huidige eindtoetsen in het basisonderwijs misbruikt worden, doordat de resultaten gebruikt worden ter beoordeling van scholen in plaats van de individuele leerling en doordat het instroomniveau van de leerling voor het voortgezet onderwijs in sommige gevallen enkel op basis van de eindtoets wordt bepaald?

Een beoordeling van de kwaliteit van scholen enkel en alleen op CITO-resultaten is onjuist. CITO-toets in groep 8 beoogt een ondersteunend, objectief advies te vormen voor de verdere schoolkeuze. Het zegt op zich-

zelf niets over de toegevoegde waarde van de school. Zoals bekend is het ook geen verplichte toets. Op sommige scholen nemen grote groepen leerlingen niet deel. Op andere scholen wordt gekozen voor een eigen afwijkende toetsvorm. Hoewel er toenemende mate maatschappelijke behoefte blijkt te bestaan aan objectieve informatie over de kwaliteit van scholen, kan die niet worden gehaald uit de CITO-scores. Het is verder juist dat in sommige scholen voor het voortgezet onderwijs de CITO-resultaten in groep 8 worden gehanteerd als absolute grenzen voor toelating tot een schooltype.

105

Bedoelt de commissie bij de aanbeveling over compensatie binnen het schoolexamen en binnen het centraal examen enkel compensatie binnen een vak of ook tussen de vakken?

De aanbeveling betreft het niet meer compenseren tussen het schoolexamen en het centraal schriftelijk eindexamen. Dit vloeit voort uit de zienswijze van de commissie dat de beide examens een eigen karakter en toegevoegde waarde hebben en dat deze nog kunnen worden versterkt. Tevens maakt de commissie zich zorgen over de objectiviteit en daarmee vergelijkbaarheid en waardevastheid, van de schoolexamens. Naar het oordeel van de commissie dienen beide met voldoende resultaat te worden afgelegd, waarbij (bestaande) compensatiemogelijkheden tussen vakken van het schoolexamen en tussen vakken van het centraal schriftelijk examen kunnen blijven bestaan. Met andere woorden: een vijf voor het schoolexamen Frans kan gecompenseerd worden door een zeven voor het schoolexamen Engels; een vijf voor het centraal schriftelijk examen wiskunde kan gecompenseerd worden door een zeven voor het centraal schriftelijk examen economie.

106

Klopt het dat door de veranderende toestroom van leerlingen, bijvoorbeeld het hogere aantal allochtone leerlingen, de kwaliteit van het onderwijs van de afgelopen jaren moeilijk met elkaar te vergelijken is? Hoe denkt u over het gebruik van de toegevoegde waarde van scholen bij vergelijkingen?

De veranderende toestroom van leerlingen hoeft een vergelijking voor de kwaliteit van het onderwijs over de afgelopen jaren niet te belemmeren, omdat daarmee rekening kan worden gehouden in een statische analyse. Door middel van bepaalde statistische methoden kan hiervoor worden gecorrigeerd, zodat de kwaliteit van het onderwijs van de afgelopen jaren met elkaar te vergelijken is. Teneinde de toegevoegde waarde van de school vast te stellen zal een betrouwbaar beeld moeten worden verkregen van de niveaus van de leerlingen bij aanvang en de bereikte ontwikkeling in hun resultaten. Het gebruik van de toegevoegde waarde, ofwel de vooruitgang die in de schoolperiode met kinderen wordt gemaakt bij vergelijkingen kan de transparantie voor betrokkenen ten goede komen, wat de onderzoekscommissie een positieve ontwikkeling vindt. De resultaten van deze vergelijkingen moeten echter, zoals ook bij de internationale vergelijkingen gesteld is, met beleid worden geïnterpreteerd.

107

Welke plannen ten aanzien van het onderwijstoezicht zouden gewijzigd moeten worden op grond van de aanbevelingen onder 6.3.3?

Dit valt buiten de reikwijdte van het onderzoek van de commissie. Zie ook de opvattingen van de heer Mentink in de beantwoording van vraag 78.

108

Acht de commissie de Inspectie voldoende geëquipeerd om de genoemde taken uit te voeren?

De commissie heeft daar geen zicht op.

109

Wat bedoelt de commissie concreet met de adviserende rol van de inspectie richting scholen en de minister?

De commissie bedoelt dat het inspectietoezicht zich uitsluitend dient te richten op een door de politiek gesanctioneerd toezichtskader. Op andere aspecten van kwaliteit, die buiten het toezichtskader vallen, kan de inspectie een adviserende rol aannemen.

110

Betekent het advies dat doorstroming vanuit vmbo makkelijker moet worden dat ook de tweede fase aangepast moet worden en met minder vakken gevuld moet worden?

De commissie beveelt aan dat er meer aandacht uit moet gaan naar dwarsverbanden tussen onderwijstypen. Een nadere analyse door het kabinet naar de mogelijkheden van dwarsverbanden en overstapmogelijkheden binnen het onderwijsbestel is daartoe een eerste stap (zie de aanbevelingen op p. 149 van het eindrapport). Welke consequenties dit heeft voor de precieze invulling van de onderwijsprogramma's kan daarom op dit moment nog niet overzien worden.

111

Is de commissie van oordeel dat er een nieuwe norm voor onderwijstijd moet komen? Of wordt een herijking van de definitie bedoeld?

De commissie is van mening dat de definitie moet worden herijkt waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen lestijd en onderwijstijd. Uit deze nieuwe definitie kan mogelijk een nieuwe norm worden afgeleid.

112

Op grond van welke geluiden uit het onderwijsveld komt de commissie tot de aanbeveling dat er een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen onderwijstijd en lestijd? Hoe verhoudt zich deze aanbeveling tot de onderwijspraktijk, waarin dit onderscheid tussen die twee niet zo eenvoudig is aan te brengen?

Op grond van de waarneming dat het gebruik van de definitie tot misverstanden leidt. De commissie beveelt daarom aan om onderscheid te maken tussen lestijd en onderwijstijd. Lestijd wil zeggen: de tijd waarin leerlingen kwalitatief onderwijs genieten van een bevoegd docent. Daarnaast kan, in de visie van de commissie, het bredere begrip «onderwijstijd» worden gehanteerd waaronder naast lestijd ook andere onderwijs-elementen kunnen vallen zoals de maatschappelijke stage (aanbeveling op pag. 150 eindrapport).

113

Op grond van welke aanbeveling kan de commissievoorzitter de conclusie trekken dat de invoering van de maatschappelijke stage niet past in de aanbevelingen over onderwijstijd of het toetsingskader van pagina 152?

De commissie beveelt aan om te komen tot een heldere definitie van onderwijstijd. De maatschappelijke stage valt naar het oordeel van de

commissie onder het bredere begrip lestijd, en niet onder onderwijstijd (zie ook het antwoord op vraag 112).

114

Als het gaat om de beoordeling van onderwijsvernieuwingen, valt op dat de positieve geluiden juist van de leerlingen komen en de negatieve opvattingen bij docenten leven. Waarom is hier geen nadere analyse op gepleegd?

Het Onderzoekscentrum Leren in Interactie (Universiteit Utrecht) heeft voor de commissie onderzoek gedaan naar de beleving van de vernieuwingen door schoolleiding, docenten, ouders/verzorgers en leerlingen door middel van een webenquête. De resultaten van dit onderzoek worden beschreven in deelonderzoek IV (Kamerstuk 31 007, nr. 9). Bij de leerlingen die participeerden mag er vanuit worden gegaan dat de meesten op dit moment onderwijs volgen. Bij de docenten spreekt ook een langjarige ervaring mee; velen hebben meerdere onderwijsvernieuwingen in hun carrière meegemaakt.

115

Hoe verhouden de opmerkingen van de commissie over een nog lopende discussie over onderwijstijd zich met de taakopdracht van de commissie?

De onderzoeksopdracht werd verleend naar aanleiding van de onrust over de invoering van het nieuwe leren. De opdracht aan de commissie was om terug te kijken op het verleden om daarmee lessen te trekken voor de toekomst. Een van de vragen in de opdracht van de Kamer richtte zich op de kwaliteit van het onderwijs. De commissie is gevraagd om de huidige kwaliteit van het onderwijs te beoordelen en een vergelijking te trekken met de onderwijskwaliteit in het verleden (vraag 6 opdracht van de Kamer). In haar beoordeling over de kwaliteit van onderwijs zowel in het heden als het verleden komt de commissie tot de conclusie dat er geen helderheid bestaat over wat onder onderwijstijd precies verstaan moet worden, en dat deze discussie niet alleen van deze tijd is, maar ook al in het verleden voor verwarring zorgde (zie ook vraag 20). De commissie is van mening dat onderwijstijd een waarborg is om kwaliteit van onderwijs te garanderen, en ziet het als belangrijk ankerpunt tussen «het hoe» en «het wat». Een wettelijke norm voor onderwijstijd is in de ogen van de commissie dan ook onontbeerlijk.

116

Hoe wilt u de kwaliteit van de lerarenopleidingen verhogen en tegelijkertijd het lerarentekort tegengaan?

De commissie ziet de kwaliteit van de docent als een cruciaal ankerpunt wanneer het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. De commissie sluit op dit punt aan bij de opvattingen van de Commissie Rinnooy Kan. Het verhogen van de kwaliteit van de lerarenopleidingen en het tegengaan van het lerarentekort zijn ontwikkelingen die bijdragen aan de kwaliteit van onderwijs. In de ogen van de commissie betreft het overigens beleidsvoornemens die elkaar niet uitsluiten. Mogelijk zelfs integendeel; het aanzien van het beroep kan zeker gediend zijn bij een robuust kwaliteitsimago.

117

Op blz. 151 wordt ingegaan op de achterblijvende kwaliteit van de docent en de benodigde beleidsmaatregelen om deze kwaliteit te verbeteren. Wat is de invloed van deze achterblijvende kwaliteit van de docent geweest op de invoering van de voorgestelde onderwijsvernieuwingen en hoe hangt deze gebrekkige kwaliteit samen met de andere getrokken conclusies?

De kwaliteit van de docent en het draagvlak voor een vernieuwing is, naar mening van de onderzoekscommissie cruciaal voor het welslagen van een onderwijsvernieuwing. Hoewel de commissie de invloed daarvan op onderwijsvernieuwingen niet specifiek heeft onderzocht, is dit punt in meerdere bronnen wel naar voren gekomen. De achterblijvende kwaliteit zal waarschijnlijk samenhangen met andere getrokken conclusies, maar is niet specifiek onderzocht. Zo is het aannemelijk dat er een verband is tussen achterblijvende kwaliteit van de docent en de conclusie dat de politiek het voortgezet onderwijs heeft overladen met ambities, waardoor prioriteiten van scholen op het behalen van die doelstellingen kwamen te liggen en minder op het bevorderen van de kwaliteit van de docenten.

118

Heeft de commissie met het toetsingskader voor ogen dat belangrijke en dure ontwikkelingen in het onderwijs steeds langs dit kader worden getoetst?

Zie het antwoord op vraag 119.

119

Kan de commissie aangeven onder welke voorwaarden een beleidsvoornemen geldt als een onderwijsvernieuwing waarop het door de commissie opgestelde toetsingskader moet worden toegepast?

Het toetsingskader bevat voorstellen voor een zorgvuldig beleidsproces en beoogt houvast te bieden voor zowel de minister bij het ontwerpen van dergelijke beleidsinstrumenten, alsook voor de Kamer bij de beoordeling van voorstellen. Daarnaast reikt de commissie in paragraaf 6.6. een lijst van controlevragen aan de scholen voor vernieuwingen van de onderwijsinhoud die niet vanuit het ministerie worden geïnitieerd, maar vanuit de scholen zelf. Zie ook vraag 1.

120

Voldoet de invoering van de lumpsumfinanciering in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs aan de door de commissie voorgestelde voorwaarden voor een zorgvuldig beleidsproces?

Zie het antwoord op vraag 38.

121

Wat heeft u in gedachten dat de onderwijsinspectie moet doen bij een school die de controlevragen voor vernieuwing van werkvormen niet adequaat kan beantwoorden maar de vernieuwing niettemin wil doorzetten?

Als scholen ervoor kiezen om vernieuwende werkvormen in te zetten, waarbij de controlevragen niet adequaat kunnen worden beantwoord, dan blijft dat uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid van die school. De controlevragen vormen een hulpmiddel voor scholen, en zijn uitdrukkelijk niet bedoeld als (extra) toetsingskader voor de onderwijsinspectie.

122

Is de commissie van oordeel dat de verplichte maatschappelijke stage «alle kenmerken vertoont van de mislukte vernieuwingen in het onderwijs in de jaren '90»

De commissie ziet de maatschappelijke stage niet als een onderwijsvernieuwing.

Neen.

Wat is uw reactie op de stellingnames van professor Dronkers en professor Bosker dat de achteruitgang in het niveau van rekenen en taal niet te wijten is aan de onderwijsvernieuwingen of de toegenomen aandacht voor «zachte» vaardigheden, maar dat de bewindslieden in het verleden het toezicht op het schoolonderzoek hebben laten versloffen en het centraal examen hebben verzwakt, en dat men op school de basisvaardigheden taal en rekenen moet leren?

Zowel de heer Bosker als de heer Dronkers onderschrijven in bovengenoemd artikel de conclusie van de commissie dat er een achteruitgang is waar te nemen in het Nederlandse onderwijs. Zij delen de zorg van de commissie daarover, blijktens het artikel. Volgens Bosker blijf je de school nodig hebben voor basisvaardigheden als taal en rekenen. De commissie ondersteunt deze opvatting en gaat in haar aanbevelingen nog verder dan deze constatering van de heer Bosker. De commissie acht, gegeven de zorgen over taal en rekenen, het dringend noodzakelijk dat er heldere onderwijsdoelen worden geformuleerd met betrekking tot deze basisvaardigheden, uitgezet in doorlopende leerlijnen en rekening houdend met niveauverschillen. Dronkers stelt in bovengenoemd artikel dat Nederland internationaal goed scoort omdat wij, in tegenstelling tot andere landen, twee landelijke toetsmomenten kennen: de Cito-toets en het centraal schriftelijk examen. Hij stelt dat dit het onderwijs een plechtanker geeft. De commissie onderschrijft deze stellingname en vindt dat deze goed aansluit bij haar aanbevelingen om de verhouding tussen schoolexamen en centraal schriftelijk examen te verstevigen. Tevens sluit dit aan bij de aanbeveling van de commissie om een verplichte landelijke toets in groep 3 en 8 in te voeren want, in tegenstelling tot de heer Dronkers suggereert, kent de Cito-toets in groep 8 op dit moment geen verplichte deelname en wordt deze niet landelijk afgenomen. In zijn boek «Ruggengraat van ongelijkheid» signaleert Dronkers een toename van zogenaamde «zachte didactische werkvormen in het onderwijs, werkvormen waarbij de startniveaus en ontplooiingsmogelijkheden van de individuele leerlingen centraal staan. Daartegenover staan de «harde» didactische werkvormen, waarbij de gewenste eindniveaus centraal staan. Dronkers betoogt dat een toename van deze didactische werkvormen niet leidt tot een verkleining van onderwijsongelijkheid. Leerlingen die van huis uit weinig meekrijgen raken in Dronkers» visie op achterstand omdat «zachte didactische werkvormen» een beroep doen op het zogenaamde «verborgen curriculum», de impliciete kennis en vaardigheden die nodig zijn op school. Als die culturele kennis thuis ontbreekt, is dat moeilijker. Daardoor zetten de zachte werkvormen leerlingen zonder die bagage op achterstand. Ook de commissie heeft geconcludeerd dat de onderwijsvernieuwingen risicovol zijn geweest voor kwetsbare leerlingen en doet aanbevelingen om in de toekomst deze groep kinderen op meer adequate wijze onderwijs te bieden.